

D'UNE LEGENDE...

La participation des habitants comme modèle de démocratisation de l'action publique^{*}

Michel Monbeig^{**}

La politique de la ville a ses légendes. Elles ont alimenté nos imaginaires et ont fait naître des « héros », Hubert Dubedout (ancien maire de Grenoble) est l'un d'entre eux : il a conceptualisé la participation des habitants.

Depuis 1983 une idée centrale est présente, rappelée sans cesse dans les textes qui ont organisé la politique de la ville : « Rien ne se fera sans la présence active des habitants ». H. Dubedout avait commis un rapport qui a fait date dans l'histoire de la politique de la ville. Souvent cité, peu repris, le rapport « Ensemble refaire la ville » reste selon nous fondateur dans l'idée qui mettra à mal les acteurs de la politique de la ville. Faisant le bilan d'un an de travail avec la commission Nationale pour le développement social des quartiers, H. Dubedout va fortement critiquer la manière avec laquelle, dans le cadre de l'opération Habitat et Vie Sociale (HVS), la participation des habitants s'est réalisée. « La participation des habitants à la conception des opérations et au suivi de leur déroulement n'a guère eu le succès et les effets escomptés. Au comportement traditionnel des responsables locaux... s'ajoute la méfiance des occupants face au changement provoqués en dehors d'eux. Il en a résulté une incapacité à reconnaître l'originalité et la spécificité des pratiques des aspirations et des revendications des populations concernées ». De ce fait fait-il remarquer, « l'animation sociale est apparue comme une tentative artificielle de les intégrer au sein d'un modèle qui les exclut par ailleurs. »

H. Dubedout met en valeur ce que la plupart des acteurs actuels de la politique de la ville ne reprennent plus à leur compte : le lien entre processus d'exclusion économique et quartier d'habitat social. Faisant implicitement ainsi une corrélation entre absence de participation et exclusion des sphères de la production et du travail, il prolonge sa réflexion en disant que « l'habitant est le réceptacle d'un problème aigu de la société ». Il démontre ainsi qu'« aucune assistance n'est efficace si les intéressés eux-mêmes ne prennent pas en charge leur projet de transformation. Substituer à une politique d'assistance une politique de développement économique et social revient à opérer ce mouvement d'appropriation collectif. La conduite des opérations doit alors prendre appui sur les identités sociales et culturelles des différentes couches sociales, sur la reconnaissance des habitants comme partenaires dotés d'un véritable pouvoir, sur leur participation réelle aux décisions ».

C'est donc à un véritable changement paradigmatique qu'appelait H. Dubedout. Ce changement doit prendre racine dans la mobilisation de celles et ceux qui sont destinataires des politiques publiques et non plus seulement être en référence à une politique les surplombant. Il préfigure ainsi une logique d'inversion qui a du mal à trouver sa place dans l'univers centralisateur des acteurs institutionnalisés.

Au-delà de ce qui constitue le substrat de l'action publique, ses énoncés et ses discours, nous avons donc cherché ce qui se pratique réellement, nous attachant à voir comment les discours de ou sur la démocratie sont mis en œuvre. La démocratie n'étant pas qu'une idée mais procédures d'actions, la démocratisation de l'action publique devrait viser à renforcer à la fois la discussion et l'implication. Etant pensée et action, la démocratie est à la fois idée du monde et pratique de ce monde, idée de son organisation et pratique organisationnelle.

La participation, c'est quoi au juste ?

Le social, action ayant pour but de corriger les dégâts de la modernité, ne peut pas être de ce fait intelligible seulement par les élites ou les experts, mais bien par celles et ceux vivant ces situations et concernées par cette correction ; mais on sait depuis longtemps que la maîtrise de l'expertise est aussi un enjeu de pouvoir. Par démocratisation nous entendons donc un double processus, de délibération et d'action, visant à permettre la facilitation de l'accès des citoyens à l'action publique, la participation favoriserait dans ce sens le dépassement de l'aporie initiale de l'appropriation seulement par une élite.

Cependant, l'idée de démocratisation de l'action publique vise aussi à la production de décisions par «ajustements d'intérêts contradictoires». En impliquant le maximum d'acteurs, la constitution d'espaces publics de débats favoriserait l'acceptation sociale des décisions. Dans cette perspective, la participation semble constituer un mode d'intervention politico-administratif adapté à la complexité des sociétés actuelles.

Plus concrètement, la participation est un ensemble d'activités ou d'actions visant à permettre aux habitants des quartiers d'habitat social de prendre part effectivement à la construction et à la mise en œuvre de l'action publique. Pour prendre cette part, il faut décliner des conditions nécessaires et suffisantes à partir de quatre dimensions : l'information ; la consultation ; l'implication et l'évaluation.

Condition nécessaire : il faut que l'énoncé prenne en compte ces dimensions ; et condition suffisante : il faut que les quatre dimensions du concept soient effectivement réalisées dans le cadre des opérations ou actions spécifiques au contrat de ville. On ne peut considérer la participation des habitants, sauf à dénaturer le concept, que dans cette perspective. D'une certaine manière, on peut d'autant mieux saisir les écarts entre ce qui est prôné dans le texte de la circulaire, organisant les contrats de ville, et les réalisations concrètes si l'on se réfère à ces dimensions. En effet, si la participation est une activité visant à ouvrir le débat sur un programme d'actions, permettant ensuite la réalisation de ces actions décidées de manière conjointe avec les habitants, les dimensions que nous proposons ne sont que l'agencement normal de toute forme d'action fondée sur une logique de projet. Dès lors, dans quelle mesure la participation des habitants favorise-t-elle la démocratisation de l'action publique ?

Notre enquête s'est déroulée sur une cité peuplée de 4000 personnes (au moment de l'étude), une cité parmi tant d'autres en France dites sensibles, difficiles, etc. Elle a été notamment le théâtre d'émeutes dans les années 90 et début 2000, à la suite de morts violentes de jeunes de la cité. Elle revêtait tous les indicateurs de quartiers sensibles que l'on connaît depuis le rapport Geindre : taux de chômage supérieur à 45%, absence de qualification des jeunes, familles nombreuses, ethnies différentes, économie de redistribution, échec scolaire, taux de suicide, etc.

La participation, objet d'attentes et de désir

Durant l'enquête, les opérateurs dans la cité donnaient à la participation des habitants des qualités intrinsèques conséquentes que l'on pourrait qualifier de consubstantielles.

Croquis:

Les décalages entre le dit, le pensé et le fait.

Entre ce qui constitue une trame de mise en œuvre, durant le travail d'enquête sur le terrain, et les qualités attribuées et attendues par les opérateurs, on constate très vite que peu d'actions sont conformes au modèle présenté de la participation. S'il y a un peu d'information, il n'y a quasiment pas de consultation, encore moins de participation effective aux décisions, aux instances décisionnelles, aux actions et, bien sûr, à l'évaluation. La participation dans ce qu'elle pourrait produire, ne reste qu'une croyance. L'habitant quand il est convoqué est une variable d'ajustement aux actions pour justifier l'appel aux fonds publics. D'ailleurs, les habitants que nous avons rencontré durant l'enquête parlaient d'une participation alibi : Ils voyaient bien l'instrumentalisation de cette idée, en voyaient les limites

et disaient même être dans le refus tant ils avaient été déçus, ou spoliés de ce qui s'était passé. C'était pourquoi, selon eux, il ne pouvait y avoir de participation que sur une logique de l'engagement, et non selon le processus proposé par les acteurs locaux de l'enrôlement ; dilemme éternel entre liberté conquise et liberté octroyée.

Les arguments qui « justifient »

Pour tenter de comprendre ce décalage entre le dire et le faire, nous avons retenu trois arguments de la part des acteurs institutionnels de la politique de la ville. Ces « types » arguments sont opératoires ou fonctionnels, voire, parfois, idéologiques. Ces arguments décrivent une réalité incontestable, en même temps ils parlent d'autre chose.

Un premier argument explique qu'il est compliqué d'organiser : quelle logique procédurale retenir ? Comment faire ? Les personnes (élus, agents de l'État, travailleurs sociaux) que nous avons rencontré nous disaient leur difficulté à trouver des outils d'information pertinents. Ils remarquaient que les réunions n'avaient pas de succès, les tracts n'étaient pas lus. Ils disaient aussi ne pas savoir construire des outils de consultation et ne pas avoir de projets intéressants ou novateurs portés par les habitants, créant une mobilisation endogène dans le quartier ; ils avaient souvent du mal à trouver les bons interlocuteurs. Les exigences des textes n'étaient pas selon eux en rapport avec le difficile travail de terrain.

L'absence de participation pouvait alors être référée à une « simple » question pratique d'absence de moyens, de temps, éventuellement de savoir-faire spécifique, de formation des acteurs. La participation fut souvent ramenée à une dimension de faisabilité liée au territoire, aux individus, aux moyens pratiques, agencée à l'argument de la représentativité. Comment faire en sorte de créer les conditions de la représentativité ? Qui va représenter qui ? Et à quel titre ? Se posait ainsi la question de la légitimité.

Le deuxième type d'arguments qui nous était proposé était de type capacitaire et renvoyait directement à « l'habitant ». Ceux-ci étaient évidemment les premiers responsables de cet état de fait : ils étaient insoumis, individualistes, peu ou pas intéressés, peu ou pas éduqués aux complexités du monde, etc. La participation ne semblait donc pas être la préoccupation des habitants. Liant la pratique institutionnelle et les représentations associées aux habitants des quartiers difficiles, les opérateurs locaux construisaient un discours dans lequel les gens étaient décrits selon les normes des classes dominantes, qui prenaient valeur d'universel. Le premier argument venait trouver là son explication : on ne peut pas faire parce que l'habitant ne veut pas faire et ne sait pas faire.

Enfin, l'argument qui surplombait en donnant le sens idéologique, indiquait la nécessaire formation des personnes : il était facilement partagé que la politique de la ville revêtait une certaine complexité, nécessitant une formation, une compréhension, une appropriation, etc., le tout impliquant du temps. En ce sens, ils reconstruisaient d'une certaine manière la figure du censitaire ou du citoyen éclairé qui pouvait participer aux discussions de la modernité par ce qu'il en faisait son métier, induisant alors que ceux qui n'étaient pas au fait des affaires de la cité n'en étaient pas, *a priori*, capables...

Derrière cet argument qui était repris globalement par les trois groupes d'acteurs, on retrouve la représentation sociale des habitants des quartiers : les acteurs partageaient la vision du monde fondée sur un transfert entre les problèmes du quartier et les problèmes des gens et ils passaient de l'un à l'autre sans que l'on sache vraiment ce qu'ils voulaient en dire.

On retrouve dans cet enchaînement les éléments de langage comme construction idéologique de l'individu dépossédé de sa raison et non complètement socialisé. Cette évidence fonctionne avec toute la force de la doxa et du « savoir » du sens commun. Elle s'auto-alimente de surcroît dans une circula-

rité de l'argumentation. Les acteurs y adhèrent pour diverses raisons, souvent bonnes et proches de l'interprétation qu'ils font de leur réalité de travail. Certes, il y a des difficultés pratiques et certes les habitants sont peu nombreux dans les instances qui leur sont proposées. Mais à bien y prêter attention, nous sommes bien loin de la démocratie de la libération, c'est l'habitant au contraire qui n'est pas un acteur en capacité de s'élever à la condition de sujet démocratique.

Les institutions ont donc un travail (conforme à leurs missions) d'éducation, de sensibilisation, de « citoyenneté » à faire sur le terrain. Cependant, l'argumentaire et l'interprétation sont structurés autour de l'habitant. Il sera difficile à ce dernier d'en sortir et, de ce fait même, il « confirmera » tout le travail à réaliser afin de mettre effectivement en place une démocratie participative dans ces quartiers.

Le nœud du problème

Il nous faut donc prendre en compte le fait que tous ces éléments, présentés de manière disparate, forment en fait un système clos et un univers inaccessible à ceux qui ne sont pas de ces mondes.

La difficulté première est de considérer que cette demande faite aux intervenants sociaux (de favoriser le débat avec les populations dont ils ont la charge) relève d'une règle administrative dans le plus pur style technocratique qui s'avère sans fondement avec la réalité sociale : c'est inopérant donc infaisable.

Il faut également intégrer à notre raisonnement les appartenances institutionnelles des principaux acteurs de l'action publique (travailleurs sociaux, élus, etc.) qui proposent une relation avec « l'utilisateur » ou le citoyen fondée sur un principe de sujétion peu propice aux débats critiques ou contradictoires.

Enfin, il est nécessaire de prendre en compte la représentation informelle qui considère l'utilisateur ou l'habitant des quartiers sensibles comme n'étant pas un individu « éclairé » ou doué de « Raison » dans le sens attendu, et ne pouvant donc et de ce fait accéder à un espace public de débat conforme aux représentations de classes.

Notre hypothèse est alors que la participation est une forme idéologique bureaucratique imposée centralement à un système politico-local nobiliaire et clientéliste qui digère et phagocyte cette demande sans réel changement.

Un système de pouvoir et de règles

La politique de la ville, c'est en général, un système local d'action qui s'organise autour de la figure tutélaire du Maire. Il impose et demande une soumission totale du secteur social à une politique de l'arbitraire, fondant ses interventions sur le « qui paye décide ». Depuis l'époque de la décentralisation, les élus sont passés de la gestion des villes au développement stratégique et à une meilleure maîtrise des territoires pour leur développement et leur valorisation.

Puis se sont créés, depuis le temps, des systèmes d'interconnaissance et d'interrelations entre les acteurs de la politique de la ville ; tout le monde partageant une même culture de l'arrangement et de l'obscur, chacun ayant un intérêt à le faire perdurer et à le faire vivre.

Enfin, avec le temps et la crise, la politique de la ville intervient comme une aubaine financière pour des communes, et la participation des habitants devient un danger normatif, une injonction pouvant fragiliser ce dispositif censitaire.

Trois conséquences

La participation est une rhétorique de la justification : elle vient s'inscrire dans un univers de conduite de l'action publique organisé et fondé sur une idée centrale : le destinataire de l'action publique ne

peut en être le concepteur. Il y va d'une logique fonctionnelle légitimant une division sociale du travail politique, du travail des institutions.

La participation ne peut pas exister dans les mondes sociaux des opérateurs, leurs cadres cognitifs ne l'intégrant pas ; leurs pratiques relèvent d'une forme d'exclusion de celles et ceux qui ne sont pas légitimes : les habitants. D'une certaine manière cet « ordre social » est construit sur le principe d'une partition ou d'une division de l'espace social, entre le destinataire de l'action et l'acteur réalisateur fondée sur le silence et l'inaction.

La participation est une rhétorique de l'illusion. Le ville où s'inscrit cette étude est une ville moyenne structurée à partir de pratiques clientélistes, de jeux d'alliance qui organisent le pouvoir local. Système notabiliaire, souple et féroce : souple parce qu'il se produit et se reproduit en absorbant tous les changements mais en ne remettant rien en cause au cœur de son fonctionnement ; féroce car tout est axé sur le contrôle du territoire et le contrôle des hommes, contrôle logistique par les finances. Rien ni personne ne pouvant échapper à cette forme moderne de panopticon politique.

La démocratie n'est pas le mode de gestion de l'action publique : opacité des décisions, stabilité des stratégies fondées sur une analyse à rendement immédiat pour le maire, etc. L'ordre local doit être stable et sans surprises. Il est stabilisé par une nouvelle forme de régulation croisée, d'acteurs constituant une certaine « noblesse » locale faite de privilèges et d'alliances pour bénéficier des subsides du pouvoir central incarné par la figure du Maire. Les acteurs jouent en sachant que leurs marges d'action sont soumises à l'approbation ou la désapprobation du maire. Ce système de sujétion convient dès lors que les opérateurs en retirent subsides et tranquillité : la soumission dans la joie.

Globalement, cela ne permet pas l'introduction d'un nouveau mode de conduite, ni la participation des habitants. L'introduction de nouveaux acteurs, d'une forme de démocratie, demanderait un changement de règles préjudiciables à l'ordre qui a besoin de calme et de stabilité. Les habitants n'appartiennent pas au même monde. Ils ne peuvent pas devenir des acteurs institutionnalisés.

La participation en tant qu'élément d'une dissimulation : La ville concernée, comme d'autres cités, est entrée dans une logique de la concurrence et du marché. Cette ville vise une politique de valorisation de son territoire pour attirer à la fois les entreprises et capter les classes moyennes supérieures. Mais il y a un problème majeur dans cette ville : le quartier concerné. Ce problème constitue le point nodal de la politique de la ville. C'est à partir de ce quartier que toute la politique de la ville doit s'organiser. Sans ce quartier et sans les individus qui l'habitent, il n'y a pas d'argent et pas de politique de la ville. Valoriser le territoire de la commune et de son centre nécessite de prendre une décision politique qui tend vers la « disparition » de ce quartier. En l'espace de notre recherche nous sommes passés de 4000 à 1800 habitants. La quasi disparition ou dispersion des populations ne peut s'effectuer sans l'assentiment de l'ensemble des acteurs opérateurs de la politique de la ville. La politique de la ville permet alors, par un travail spécifique, l'éparpillement et la sécurisation du territoire.

Ces trois éléments (justification, illusion et dissimulation) s'agencent, s'articulent et constituent la clef de voûte d'un système fermé et souple pour lequel l'ensemble des acteurs de la politique de la ville n'a pas intérêt à développer d'autres modes de fonctionnements et de gestion de l'action publique. On comprend alors mieux la force et l'importance du discours, et on saisit pourquoi la participation des habitants a eu du mal à s'inscrire dans cet ordre local.

Conclusion

La « participation des habitants » a disparu des textes. Mais derrière cette disparition somme toute annoncée, ce qui est le point interrogateur, c'est le silence même qui entoure cette disparition. Pas de bousculades pour défendre cette idée, pas de comités, pas de manifestations et encore moins de protestations. Aucun auteur ou chercheur ne s'est réellement ému de la disparition de la participation des habitants. Il faut donc en convenir, la démocratie de l'action publique est une idée qui n'est partagée par personne.

A moins qu'il nous faille considérer que c'est l'idée même de l'habitant des quartiers sensibles qui pose problème ; plus exactement l'idée que cet habitant puisse être associé à quelque chose de l'action publique. Nous avons, pendant le temps de cette recherche, « retardé » cette hypothèse même si elle affleurerait de temps en temps dans nos propos. Cependant, il nous faut admettre à présent que la participation des habitants vient heurter la production sociale de l'exclusion qui prend une dimension politique.

L'absence de participation ne produit pas d'effets directs sur la vie des habitants, elle ne les déçoit pas et elle ne les met pas en difficulté. Sa fonction ? D'une certaine manière, la participation des habitants est devenue la caution morale d'une politique de la ville qui, sous prétexte de lutte contre l'exclusion, le chômage, les incivilités, etc. est devenue au fil du temps, une lutte contre les chômeurs, les exclus et les incivils. En fait, la lutte contre la pauvreté, s'est transformée en lutte pour le rétablissement d'un certain ordre moral.

* Ce texte est issu d'une thèse soutenue en mars 2007 à l'université de Bordeaux 2 ss la Dir de D. Lapeyronnie.

** Directeur de l'arfrips (centre de formation en travail social) - Lyon