



HAL
open science

La “ participation des habitants ” Une ambition impossible de la politique de la ville ?

Marion Carrel

► **To cite this version:**

Marion Carrel. La “ participation des habitants ” Une ambition impossible de la politique de la ville ?. Diversité. Revue d’actualité et de réflexion sur l’action éducative, 2018. hal-04557357

HAL Id: hal-04557357

<https://hal.univ-lille.fr/hal-04557357>

Submitted on 24 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La « participation des habitants » Une ambition impossible de la politique de la ville ?

Marion Carrel

La politique de la ville a, dès ses origines, pointé l'enjeu de la participation des habitants au développement social des quartiers. Depuis, à chaque évaluation, réforme ou relance de la politique de la ville, le constat d'échec est formulé, en même temps que la question est, inlassablement, évoquée comme nécessité absolue. Tel Sisyphe, qui n'en finit pas de recommencer son ascension... jusqu'à ce que les habitants s'organisent et développent leur pouvoir d'agir ?

Dans son discours du 22 mai 2018, suite au rapport Borloo qui appelait au déblocage de crédits pour les quartiers prioritaires, le président Macron répondait par l'annonce d'un « changement de philosophie et de méthode ». Outre le thème plus récent de la diversité ethno-raciale et de la lutte contre les discriminations, c'est l'éternel enjeu de la « valorisation des initiatives locales » qui est rappelé. Deux convictions sont alors affirmées : « La politique pour les quartiers populaires doit associer les habitants ; ces derniers ne réclament pas une politique spécifique, mais l'accès aux mêmes droits et aux mêmes services que sur l'ensemble du territoire ¹. »

Or, ce qui se présente en 2018 comme un « changement de philosophie et de méthode » est en réalité annoncé, depuis quarante ans, à chaque étape de la politique de la ville. Dès ses origines en effet, l'enjeu de la participation des habitants au développement social des quartiers a été pointé. Depuis, à chaque évaluation, réforme ou relance de la politique de la ville, les pouvoirs publics font le constat de l'échec sur cet enjeu, avant d'en (ré)affirmer son importance. Comment expliquer ce paradoxe d'une participation leitmotiv dans les discours, mais non incarnée dans des pratiques ?

La participation est un terme fédérateur car il est polysémique. La nécessité de « faire participer les habitants », plébiscitée par les pouvoirs publics, peut désigner des objectifs radicalement opposés, allant de l'opération de communication, voire de l'achat de la paix sociale, à la recherche d'une démocratisation des modes d'élaboration des politiques publiques et d'une facilitation de l'action collective des habitants. Nous verrons que si la matrice de la politique de la ville, à la fin des années 1970, est fortement marquée par la conception radicale, ascendante, transformatrice de la participation, le glissement vers la logique d'injonction participative, descendante et stigmatisante, n'a pas tardé à se mettre en place – dans un contexte d'institutionnalisation de cette politique par ailleurs peu dotée budgétairement. Nous analyserons dans un troisième temps les tentatives émanant de divers acteurs, depuis les années 2010, pour replacer la question du partage du pouvoir et de la transformation sociale au cœur des débats et des pratiques participatives. Ces tentatives se heurtent sans surprise à de fortes résistances institutionnelles et politiques.

L'Alma-Gare et le rapport Dubedout

Forgé par des urbanistes, sociologues, politiques et militants associatifs à la fin des années 1970, l'appareil conceptuel de la politique de la ville la présente comme transversale et modernisatrice. Le contexte est celui des « luttes urbaines », dans une période de « Mai 68 urbain », portée par le rêve d'une démocratie radicale (Bachmann, Leguennec, 1996). Parmi les expériences qui ont compté dans

¹ « Mobilisation nationale. Construire une politique collective pour les habitants des quartiers », sur <http://www.cget.gouv.fr> (publié le 24/05/2018).

la « doctrine Dubedout² », figurent des contre-expertises encouragées financièrement par Albert Mollet, au ministère de l'Équipement, et qualifiées « d'anti-Habitat et vie sociale » (voir infra), car davantage axées sur le développement d'une action collective dans les quartiers que sur une intervention socio-urbaine (Mollet, 1981). L'exemple mythique de ces luttes urbaines est celui de l'Alma-Gare, qui s'est déroulé à partir des années 1970 à Roubaix : une coalition singulière d'habitants et de militants catholiques et maoïstes, avec l'aide de sociologues, d'architectes et d'urbanistes, y avait mené une lutte victorieuse contre le projet municipal de rénovation du quartier, aboutissant à un projet concerté (Cossart, Talpin, 2015). Cette expérience est encore mobilisée aujourd'hui, tantôt comme modèle, tantôt comme repoussoir, pour qui craint, en donnant trop de pouvoir aux collectifs de citoyens, de perdre le contrôle sur la population. Les demandes à ce que les projets de rénovation urbaine soient co-construits dans le souci de maintenir sur place les habitants, y compris les plus pauvres, étaient prégnantes à cette époque, avant de s'éroder, tandis que la « mixité sociale » apparaissait comme la solution aux maux de la société (Carrel, Rosenberg, 2011).

En réponse à ces luttes urbaines, à la fin des années 1970, les pouvoirs publics commencent à promouvoir la concertation. À partir des travaux du groupe interministériel « Habitat et vie sociale » (HVS), le ministre de l'Équipement Albin Chalendon impulse les premières opérations de requalification urbaine, selon une démarche d'animation sociale concertée. Le décret du 3 mars 1977 inscrit dans la loi l'exigence de « participation active des habitants » à la définition des projets HVS. À cette époque, la critique marxiste taxe d'« immense comédie » cette démocratie urbaine animée par la peur de la révolution (Garnier, Goldschmidt, 1978). L'appel gouvernemental à un urbanisme participatif et au « droit à la ville », en référence au philosophe Henri Lefebvre, viserait selon elle à encadrer et contrôler les couches populaires. Il s'agirait de changer la ville pour éviter de changer la société, de soigner les malaises sociaux par l'urbain, de faire croire à une « cité sans classes ». Ce débat restera en arrière-fond du développement de l'offre de participation.

Dans ce contexte, en 1982, la commission nationale de développement social des quartiers dirigée par Hubert Dubedout rend son rapport qui tire un bilan critique des opérations HVS et développe trois orientations, parmi lesquelles : « faire des habitants des acteurs du changement ». Le rapport insiste sur la nécessité de « reconnaître les habitants comme partenaires dotés d'un véritable pouvoir et sur leur participation réelle aux décisions » (Dubedout, 1983, p. 10). Le chapitre « Démocratiser la gestion de la ville » analyse la question de la participation à travers le double prisme du fonctionnement de la démocratie et de la stratégie de l'offre de participation. Sur le premier point, le rapport préconise aux autorités locales de travailler de manière plus transparente et démocratique. L'effort doit être porté sur « certains groupes sociaux », comme les étrangers³ ou les jeunes, afin de favoriser leur entrée dans les dispositifs de participation. Sur le deuxième point, il s'agit de concevoir l'intervention des habitants comme « l'un des moteurs de la gestion urbaine, ce qui suppose une volonté politique et le choix de faire du développement une affaire de partenaires » (*ibid.*, p. 35). Le développement social des quartiers doit s'inspirer des actions d'auto-développement dans le monde rural et les pays du Sud, afin d'impulser l'organisation des habitants en une force de coproduction de l'action publique. Les institutions ont un énorme pas à franchir pour passer d'une logique de gestion à une logique de développement, souligne Dubedout, qui préconise de partir des besoins quotidiens des habitants en matière de logement, sécurité, transports ou encore de voisinage.

Si la matrice de la politique de la ville est fortement marquée par l'expérience de l'Alma-Gare, son évolution institutionnelle montre comment l'approche en termes de « développement de l'organisation collective des habitants » a progressivement évolué vers l'« injonction participative ».

² Une Commission nationale pour le développement social des quartiers fut mise en place dès la fin 1981, sous la présidence d'Hubert Dubedout (alors maire de Grenoble), donnant lieu au « rapport Dubedout » : *Ensemble : refaire la ville*, Paris, La Documentation française, 1983.

³ Le rapport Dubedout préconise par exemple le droit de vote des étrangers aux élections locales.

Un leitmotiv sans les actes

L'injonction participative est une catégorisation de la participation qui renvoie l'entière responsabilité de la participation aux citoyens, sommés de se hisser au niveau de l'intérêt général (Carrel, 2013). Si la participation échoue, c'est parce que les habitants ont un « handicap » de citoyenneté, se comportent en égoïstes ou sont irrationnels, sauvages. Les pratiques institutionnelles ne sont nullement interrogées : ni la transparence institutionnelle, ni le débat public sur les choix politiques, ni même l'efficacité des politiques publiques ne sont stimulés. La participation est alors organisée de manière à informer alors que les projets sont déjà ficelés et à éviter les conflits, dans la logique de la « gouvernementalité » décrite par Michel Foucault. Or, les habitants ne sont pas dupes. Ils se rendent parfaitement compte de la tromperie lorsqu'on les appelle à participer alors que la décision est déjà prise. Cette promesse déçue produit des effets délétères pour la démocratie, comme le renforcement des stéréotypes entre professionnels et élus d'un côté, et population de l'autre. L'injonction participative empêche en outre les processus d'émancipation de se développer, du fait d'une conception étroite de la citoyenneté, amputée des dimensions de pouvoir, d'apprentissage mutuel et d'action collective. Les révoltes de 2005 ont montré, en creux, l'échec des pouvoirs publics en matière non seulement de justice sociale et de redistribution, mais aussi de reconnaissance, c'est-à-dire de participation des minorités racialisées et des habitants des quartiers populaires (Bacqué, *et al.*, 2015). Plusieurs ensembles de raisons expliquent la diffusion de l'injonction participative tout au long des années 1980 et 1990. Tout d'abord, avec le départ des classes moyennes et l'effritement de la société salariale, l'organisation collective des habitants des quartiers d'habitat social a décliné, tandis que l'offre de participation des institutions se développait sur le modèle de la concertation avec des associations. Ensuite, l'histoire de la politique de la ville montre une complexification des procédures et un éloignement du principe d'expérimentation qui prévalait à ses origines. Les dispositifs se sont superposés sur des périmètres différents, sans faire l'objet d'un réel pilotage entre les nombreux partenaires, changeants selon les dispositifs, et cette complexité a été peu favorable à leur appropriation par les habitants. Plus fondamentalement, en une vingtaine d'années, on est passé d'une politique redistributive à destination des quartiers d'habitat social, à une politique fondée sur le saupoudrage de moyens et l'ethnisation des problèmes socio-urbains (Tissot, 2007). Le référentiel de la politique de la ville s'est concentré sur une démarche descendante, au budget limité, qui vise de surcroît à traiter les quartiers sur un mode essentiellement urbanistique. Cette logique a culminé dans les années 2000 avec la mise en place de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Epstein, 2013). Enfin, à un niveau plus général encore, le système sociopolitique français s'avère peu favorable à l'essor d'une culture participative dans l'administration, ce que la comparaison internationale met bien en lumière (Bacqué, Biewener, 2013 ; Carrel, Houard, 2012). La politique de la ville française n'est pas axée sur la valorisation des ressources des minorités ethniques : le modèle assimilationniste et républicain français, dans lequel les étrangers n'ont ni reconnaissance de leurs particularités ni droit de vote, apparaît comme un frein à la participation d'une grande partie des habitants des quartiers d'habitat social. De plus, la France se montre dépossédée de savoir-faire professionnels en matière de participation ou de « construction communautaire ». Aux Pays-Bas ou au Québec, la participation, composante du travail social, est une manière de travailler, un moyen de mettre les politiques publiques en œuvre ; en France, elle est un objectif dont la traduction en pratique est particulièrement faible.

Depuis les années 2000, l'essor de dispositifs de « démocratie participative » tels que les conseils de quartier, les budgets participatifs ou les conférences de citoyens, n'a pas changé la donne dans les quartiers populaires. Les plus critiques en dénoncent les dérives : une professionnalisation de la participation qui se concentre sur la communication et le marketing, une ingénierie qui s'apparente à de la police de la population ou encore des accointances entre chercheurs, consultants et pouvoirs publics (Gourgues, 2012). Toutes les recherches s'accordent à dire que la participation citoyenne se réduit généralement, en France, à de l'information descendante ou du débat à minima, captif des enjeux de proximité. Les multiples avancées législatives en la matière, notamment dans le champ des

politiques sociales, n'ont pu à elles seules révolutionner le fonctionnement de l'action publique ancré, depuis des siècles, dans une logique descendante, centralisée et méfiante vis-à-vis des corps intermédiaires (Donzelot *et al.*, 2003).

Développer le pouvoir d'agir ?

Des initiatives expérimentales, assez disséminées et peu visibles, ont tant bien que mal tenté de survivre dans ce contexte d'injonction participative. Depuis les années 2010, on assiste à un certain retour de l'éducation populaire, dans son acception politique et contestataire, stimulé par des expérimentations en matière d'*empowerment* et de *community organizing* (Balazard *et al.*, 2016 ; Talpin, 2016 ; De Lescure, Porte, 2017). Ces pratiques viennent régénérer l'action collective des habitants et remettent la question du pouvoir au centre du débat sur la participation.

Pour un « retour à l'*empowerment* comme outil de transformation sociale » (Bacqué, Biewener, 2013), plusieurs pistes ont été formalisées par des élus, des universitaires et des associatifs (Bacqué, Mechmache, 2013 ; CNLE, 2011 ; CNV, 2011). Parmi les préconisations figure la reconnaissance des communautés de vie, qu'elles soient territoriales, ethniques, religieuses ou générationnelles, comme interlocuteurs légitimes des pouvoirs publics. Le développement communautaire, qui n'en est qu'à l'état embryonnaire en France, appelle à une transformation en profondeur du travail social et de la politique de la ville, pour renouer avec l'approche collective et ascendante de la participation. Un appel au financement national des collectifs de citoyens, trop souvent muselés par les collectivités locales, est lancé ⁴.

S'appuyant sur le rapport Bacqué-Mechmache appelant à « transformer radicalement la politique de la ville », la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014 a instauré les « conseils citoyens », obligatoires dans les 1 300 quartiers prioritaires. Selon le cadre de référence ministériel, les conseils citoyens doivent exercer leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, favoriser la construction de l'expertise collective habitante et assurer un rôle de co-décision, par la présence d'habitants dans les instances de pilotage de la politique de la ville.

Au vu des premières évaluations et recherches qui commencent à être produites, ces « conseils citoyens », qui semblaient renouer avec la matrice originelle de la politique de la ville, semblent cependant très cadrés par les municipalités et relativement éloignés du modèle des « tables de quartier » québécoises, indépendantes, collectives et dotées de moyens pour la contre-expertise et la concertation. Il n'est pas sûr que le « kit de la participation citoyenne aux politiques de solidarité » distribué par le ministère des Solidarités et de la Santé depuis 2016 ⁵ suffise à renverser les puissantes logiques à l'œuvre pour réduire la portée collective d'interpellation des conseils citoyens.

Derrière l'innovation, c'est surtout la continuité avec les pratiques des conseils de quartier et le pouvoir limité des habitants dans la fabrique de la politique de la ville qui semblent prévaloir. La co-évaluation nationale des conseils citoyens, remise en avril 2018 par des étudiants et chercheurs de l'université Paris-Ouest Nanterre et à laquelle des conseillers citoyens ont été associés ⁶, notait que la composition des conseils citoyens reste majoritairement investie par des personnes déjà engagées par ailleurs, que les conseils citoyens sont souvent animés et cadrés par les techniciens municipaux et sont de fait peu indépendants, que leur rôle de co-décision dans les instances de la politique de la ville est limité – ils assurent davantage un rôle de suivi et de diagnostic – et, enfin, que les techniciens et élus restent très peu concernés par les formations en matière de participation.

⁴ La Coordination « Pas sans nous » propose la création d'un « Fonds pour la démocratie d'initiative citoyenne », doté annuellement de 5 % du montant total de l'argent public consacré au fonctionnement de la démocratie représentative (cf. <http://www.passansnous.org>).

⁵ Ce « kit de la participation citoyenne aux politiques de solidarité » est présenté et disponible sur le site du ministère des Solidarités et de la Santé <http://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/participation-citoyenne/article/kit-de-la-participation-citoyenne-aux-politiques-de-solidarite>

⁶ <http://www.conseilscitoyens.fr/article/co-évaluation-nationale-des-conseils-citoyens-la-synthèse>

Ainsi, malgré les annonces et les dispositifs dédiés qui se sont développés au fil des décennies, la place des habitants dans la co-construction, le suivi et l'évaluation de la politique de la ville reste toujours aussi limitée.

Développer la participation citoyenne relève d'un double défi, qui n'a manifestement pas encore été relevé par les pouvoirs publics français, dans les quartiers populaires comme ailleurs : le partage du pouvoir de décider et la démocratisation du débat public. C'est également à une complémentarité entre les dispositifs institutionnels et l'action collective qu'il faut travailler. Sans contre-pouvoirs, sans action collective, la participation organisée par les institutions a toutes les chances de se réduire à une injonction participative supplémentaire. Le rapport Dubedout l'affirmait déjà, avec d'autres mots, il y a près de quarante ans.

Gageons cependant que les évolutions contemporaines des formes d'engagement et de mobilisation, marquées par le souci de « faire de la politique autrement », le rejet des délégations verticales, l'exigence de concertation et l'auto-organisation en force d'interpellation, ne manqueront pas d'imprégner progressivement les modes de gouvernance dans les années à venir (Ogien, Logier, 2014).

MARION CARREL

maîtresse de conférences HDR en sociologie,
université de Lille-CeRIES, affiliée au CEMS-EHESS,
codirectrice du groupement d'intérêt scientifique « Démocratie et Participation »

Références bibliographiques

Bacqué M.-H., Biewener C. (2013), *L'Empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte (éd. Poche 2015).

Bacqué M.-H., Mechmache M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport rendu au ministre de la Ville le 8 juillet 2013 (accessible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>).

Bacqué M.-H., Epstein R., Ouardi S., Simon P., Zappi S. (dir.), (2015), dossier « Ma cité a craqué. Dix ans après les révoltes urbaines de 2005 », *Mouvements*, n° 83.

Bachmann C., Leguennec N. (1996), *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel.

Balazard H., Carrel M., Cottin-Marx S., Jouffe S., Talpin J. (dir.), (2016), dossier « Ma cité s'organise. Community organizing et mobilisations dans les quartiers populaires », *Mouvements*, n° 85.

Dubedout H. (1983), *Ensemble, refaire la ville*, rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française.

Carrel M. (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Éditions.

Carrel M., Rosenberg S. (2011), « Injonction de mixité sociale et écueils de l'action collective des délogés. Comparaison entre les années 1970 et 2000 », *Géographie, économie, société*, vol. 13, n° 2, p. 119-134.

Carrel M., Houard N. (2012), « La participation des habitants : codécision, débat public et "pouvoir d'agir" dans les quartiers populaires », in N. Houard (coord.), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, « Rapports et documents » n° 52, La Documentation française, p. 69-88.

CNLE (Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale), (2011), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*, rapport à la ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale.

CNV (Conseil national des villes), (2011), *Avis du Conseil national des villes du 19 janvier 2012 relatif à la démocratie locale et à la participation des habitants*, « La démocratie locale et la participation des habitants ».

Cossart P., Talpin J. (2015), *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant.

Donzelot J., Mével C., Wyvekens A. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.

De Lescure E., Porte E. (2017), dossier « Éducation populaire : politisation et pratiques d'émancipation », *Agora Débats/Jeunesses*, n° 76.

Epstein R. (2013), *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences-Po.

Garnier J.-P., Goldschmidt D. (1978), *La Comédie urbaine ou la cité sans classe*, Paris, Maspéro.

Gourgues G. (dir.), (2012), dossier « Produire la démocratie. Ingénieries et ingénieurs de l'offre publique de participation », *Quaderni*, n° 79.

Mollet A. (dir.), (1981), *Quand les habitants prennent la parole*, Paris, Éditions du Plan Construction.

Ogien A., Laugier S. (2014), *Le Principe démocratie. Enquête sur les nouvelles formes du politique*, Paris, La Découverte.

Talpin J. (2016), *Community organizing. De l'émeute à l'alliance des classes populaires aux États-Unis*, Paris, Raisons d'agir.

Tissot S. (2007), *L'État et la banlieue. Sociologie des politiques urbaines*, Paris, Seuil.