

La participation citoyenne dans les quartiers populaires

Jean-Paul Carrère - novembre 2014

contact : jean-paul.carrere@laposte.net

De quoi « participation » est-il le nom ?

«La politique de la ville s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens » (extrait de l'article 1er la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014).

Ainsi, à travers l'obligation légale de création de conseils citoyens est réaffirmée- quarante ans (quand même !) après le rapport Dubedout et les débuts de la politique de la ville - la place centrale que les habitants doivent prendre dans la mise en oeuvre des politiques qui les concernent.

Au vu des effets pour le moins limités des recommandations et directives régulièrement diffusées au long de toutes ces années sur le même sujet, on est en droit de se poser la question quant à cette nouvelle déclinaison de la participation citoyenne dans les quartiers populaires : Sans préjuger des bonnes intentions du législateur, les habitants ne vont-ils pas être encore une fois les premières victimes d'une grande illusion ? *« Comme le spectateur au cirque à qui le magicien demande de monter sur scène pour lui tenir son chapeau, celui qui participe agit alors docilement dans un créneau prévu d'avance. Les chances qu'il s'agite et n'en fasse qu'à sa tête sont moindres »* (in Participer : Essai sur les formes démocratiques de la participation » Joëlle ZASK Ed. Le bord de l'Eau 2011).

NB : C'est d'ailleurs conscients de ce risque de dénaturation que des acteurs des quartiers de tout le pays, mobilisés initialement dans la commission Mehmache- Bacqué, se sont regroupés dans la coordination nationale « pas sans nous » (www.passansnous.fr)

Ceci étant posé, il ne s'agit pas de refuser l'opportunité que peut représenter la mise en place prochaine, dans chaque quartier prioritaire, d'un conseil citoyen. Mais il ne s'agit pas non plus de s'abandonner à la naïveté qui consisterait à croire aux effets intrinsèquement vertueux de cette nouvelle modalité participative.

La seule garantie pour que cette participation concédée (venant du haut) serve effectivement les intérêts des habitants réside bien dans la capacité des acteurs locaux à se mobiliser pour mettre en mouvement des dynamiques collectives ascendantes (venant du bas).

Ainsi pourront se croiser des objectifs à priori divergents « masqués » derrière le terme de participation, l'objectif de régulation sociale porté par les institutions et celui de transformation sociale porté par les habitants. Pour qu'il n'y ait pas de marché de dupes dans l'invitation à participer, cette dualité doit être clairement analysée et identifiée, c'est ce que nous tentons de mettre en lumière dans ce qui suit.

Une injonction paradoxale

Un constat :

- Dans un contexte urbain de plus en plus ségrégué (aux plans spatial et résidentiel, social, éducatif,...) et de plus en plus clivé (entre le NOUS et EUX réciproquement avancé) dont témoigne particulièrement la réalité régionale en Languedoc-Roussillon.
- Alors même que la question sociale telle qu'elle est formulée et « médiatisée », renvoie au second plan la lecture verticale des rapports sociaux (domination vs lutte contre les inégalités), pour lui substituer une lecture horizontale (ethnisation et exclusion vs création de lien social)

Le **paradoxe** est que les politiques publiques mettent en avant, dans le même temps, de façon récurrente, la question de la participation des habitants des quartiers populaires.

Ainsi, alors même que tout indique- dans la façon dont ils sont traités, dans l'image qui est donnée d'eux par les médias, dans la progression des positionnements politiques extrêmes- que leur place dans la communauté nationale ou/et locale n'est ni reconnue ni souhaitée, on vient inviter ingénument les habitants des quartiers populaires à participer.

La participation, à quoi ça sert ?

Dans un tel contexte, à quoi sert la participation ? autrement dit, quelles peuvent donc être **les fonctions attendues de cette participation** qui est censée venir au secours d'une COHESION SOCIALE objectivement menacée.

Une fonction de régulation ?

Restaurer la cohésion sociale c'est dans ce cas travailler sur le « lien social ». Il s'agit de retrouver le vivre ensemble sur la base des normes majoritaires (dominantes) : *On est dans un positionnement républicain*

L'objectif affiché de rétablissement du lien social (préssumé déficitaire dans les quartiers populaires) conduit l'action publique à:

- Convoquer la responsabilité individuelle des habitants
- Promouvoir les solidarités horizontales (les inégalités sont largement ignorées)
- Mettre en avant des valeurs présentées comme « universelles »

On a affaire ici à une participation concédée (depuis le haut, à partir de la position « je sais ce qui est bien pour vous »). Ainsi, sur la base d'une offre d'action publique unifiée autour des valeurs républicaines, il s'agit d'associer le plus possible les habitants à l'adaptation et à l'optimisation de cette offre : efficacité, diminution des tensions (on recherche une citoyenneté non conflictuelle, la paix sociale).

Une fonction de transformation ?

Restaurer la cohésion sociale c'est dans ce cas questionner, mettre en débat et revoir le « contrat » social : on vise l'élaboration d'un nouveau commun partagé. *On est dans un positionnement démocratique*

L'objectif est d' « assurer de façon équitable le bien-être de tous les membres de la société » (définition de la cohésion sociale par le Conseil de l'Europe). L'action publique :

- Est elle-même convoquée pour réparer ses incohérences
- Promeut les solidarités verticales (reconnait les effets des mécanismes de domination)
- Met en avant la dignité dans la diversité, l'autonomie, l'action collective

Ici, il s'agit de reconnaître et prendre en compte les ressources, l'expertise et le pouvoir d'agir des habitants et, pour l'action publique, d'accepter d'ouvrir les échanges sur les normes et les valeurs : le conflit plutôt que la violence (la participation n'est plus concédée mais conquise, l'enjeu est l'élaboration des politiques publiques « par le bas »)

→ Ainsi, il est nécessaire de dépasser le consensus mou qui menace de s'installer autour du caractère quasi sacré de la participation pour en mettre à jour les enjeux. Ces enjeux ne sont pas neutres : ils sont positionnés entre les intérêts des institutions et ceux des habitants, entre les pôles de régulation et transformation sociales.

NB : Les deux approches de la participation exposées précédemment ne sont toutefois pas exclusives l'une de l'autre, elles correspondent à des fonctions différentes qui peuvent être complémentaires. Dans la réalité opérationnelle ces approches sont appelées à coexister et à se bousculer mutuellement. *Un réel déséquilibre existe néanmoins. Il tient au fait que la deuxième approche (qui renvoie au développement communautaire, à l'éducation populaire émancipatrice, à l'empowerment), est rarement activée dans notre pays. L'affaiblissement historique des organisations collectives vient ici renforcer les effets de la méfiance typiquement française vis-à-vis de tout mouvement intermédiaire entre l'individu et la puissance publique.*

Un point sur la politique de la ville :

L'évolution de la politique La politique de la ville (depuis 30 ans)

- a occupé l'espace laissé libre suite à l'affaiblissement historique des acteurs du changement (politiques, syndicaux et associatifs)
- y a substitué une technicisation des politiques de régulation et de réparation sociales
- le traitement spécifique des quartiers a par ailleurs favorisé les mécanismes de ségrégation ainsi que la réduction des habitants à des problèmes.

La politique de la ville préconise aujourd'hui une démarche de coproduction

- La participation concédée que proposent les politiques verticales de régulation (sur la base de valeurs présentées comme universelles) trouve d'évidentes limites.
- La pertinence des processus participatifs « venus d'en bas » s'en trouve renforcée. Ces derniers paraissent à même de nourrir un débat démocratique facteur de nécessaires transformations. (C'est le sens du rapport Bacqué-Mechmache : « Cela ne se fera plus sans nous » de juillet 2013). Pour autant la création des conseils citoyens prévue dans la loi de février 2014 ne propose qu'une modalité édulcorée des propositions de la commission.

Pour un territoire participatif

S'orienter vers le renforcement de la fonction transformatrice de la participation c'est enclencher un PROCESSUS dans lequel l'important n'est pas tant de s'interroger sur les formes techniques et opérationnelles qu'elle va prendre (les modalités) mais consiste plutôt à mobiliser les acteurs, les ressources, l'intelligence collective d'un territoire pour qu'il devienne plus « participatif » (dans le sens de « plus favorable à l'émergence de démarches participatives autonomes »).

Deux axes principaux sont à même de structurer ce travail de mobilisation :

- **Premier axe : un repositionnement démocratique de l'action publique sur les bases suivantes :**
 - o Ce ne sont pas (à titre principal) les habitants qui auraient des lacunes dans leur capacité à participer et qu'il faudrait former ou motiver (civiliser??)
 - o Ce sont les institutions et les acteurs professionnels qui leur sont liés directement ou indirectement (services publics ou associatifs) qui portent la responsabilité de favoriser les conditions de la participation

Dans cette perspective, l'enjeu pour les professionnels est de « changer leurs regards pour changer leurs pratiques », de sortir d'une vision négative des publics (l'hypothèse des carences) et d'une perception des quartiers populaires comme des réservoirs à problèmes.

Individuellement ou en groupe chacun peut à cet égard agir sur sa posture (ou son positionnement) professionnel(le) à partir de quatre leviers :

- Assumer une position propre d'acteur (ne pas se contenter de la pseudo « neutralité » de l'agent)
- Identifier (pour les dépasser) les systèmes de représentations dans lesquels chacun d'entre nous est forcément inscrit
- Apprendre à « Faire avec » l'incertitude (sortir des chemins tout tracés, de la technicisation des interventions, accepter le débat, voire le conflit,...)
- Reconnaître les ressources et accompagner le développement du pouvoir d'agir des publics

- **Deuxième axe : Il s'agit d'investir l'espace public du territoire** (l'espace intermédiaire entre le citoyen et les institutions). **L'enjeu étant que la parole collective des habitants** des quartiers populaires, qui y est largement absente, soit rendue présente et prenne toute sa place.

Cette parole existe, il faut lui permettre de sortir des sphères privées ou communautaires, il faut encourager sa formalisation dans le cadre de la vie associative , il faut lui proposer des temps et des lieux où s'exprimer sans que soit opposée une ou des forme(s) arrêtée(s) d'avance, et enfin il faut lui ouvrir les portes du débat participatif démocratique incluant l'exercice du pouvoir d'agir.

La participation est au bout d'un **processus**. Dans ce cadre, il est de la responsabilité des institutions et des professionnels d'aménager les étapes préalables, les conditions (en termes d'espaces, de temps et de moyens) pour que la parole collective ose s'organiser et s'exprimer, de lui laisser le temps pour qu'elle puisse se structurer.

Il est pareillement de la responsabilité du tissu associatif et notamment des associations qui n'ont pas abandonné la proximité avec les habitants des quartiers, d'accompagner l'émergence de cette parole.