



De la « participation des habitants » au débat public. Refonder la démocratie.

Le thème traité dans ce numéro s'inscrit dans la continuité du travail du CR•DSU. Il s'agit de faire le point sur l'avancement d'une question abordée, entre autres, il y a cinq ans dans cette revue. Catherine Foret, qui a accompagné les travaux du comité de rédaction, livre ici ses réflexions.

L'élaboration de ce cahier a donné lieu à des débats qui méritent d'être retracés, tant ils semblent emblématiques des questions qui traversent les milieux du développement social et de la politique de la ville, en France, au seuil des années 2000. On le sait, de très nombreux professionnels interviennent désormais dans ce domaine de l'action publique. Chefs de projet, travailleurs sociaux et médiateurs en tous genres sont sur le terrain pour favoriser la « participation des habitants », la concertation sur les projets ou l'association des usagers à la modernisation des services publics. Au moment où des emplois-jeunes viennent encore renforcer ce secteur, nombre d'entre eux se posent des questions. Ils tirent des bilans nuancés de leur action, s'interrogent sur l'éthique de leur métier ou de leur engagement.

DES PROFESSIONNELS DANS LE DOUTE

L'on aurait tort de négliger leur désarroi, d'ignorer la confusion dans laquelle ils se trouvent parfois placés, faute d'une réelle élaboration de leur rôle de la part des institutions qui les envoient ainsi « au front ». Ce n'est pas en effet par la seule présence, massive, « d'intermédiaires », que l'on jugulera la violence sociale qui couve sous le feu de la croissance. S'entendre sur ce que doivent faire exactement ces acteurs, sur la pertinence et les limites de leurs missions, est indispensable : ainsi évitera-t-on peut-être de produire à travers eux l'inverse de ce que la société attend d'une telle présence.

La faute des habitants ?

Parmi les questions qui ont alimenté notre débat, il y a d'abord, ancienne et récurrente, celle de la « mobilisation » : les jeunes, les chômeurs, les Rmistes, etc. « *ne participent pas* ». Ils ont d'autres soucis, d'autres projets que l'engagement associatif ou le combat politique. À entendre certains, le problème serait national : « *En France, le meilleur moyen de rassemblement, c'est la revendication. Trouvez un sujet de revendication et là ça marche.* » Pour d'autres, c'est l'argent qui manque : « *Rémunérons les bénévoles, et les volontés reviendront* ». « Les habitants », cette catégorie que l'on se plaît si souvent à penser ou à dési-

rer uniforme, ne sont pas persévérants (« *Ils veulent voir leurs problèmes réglés immédiatement* ») et pas très altruistes : ils revendiquent sur des bases identitaires, défensives, plutôt qu'au nom de l'intérêt général. Comme en écho à ces décideurs qui cherchent « *des interlocuteurs responsables* » (sous-entendu « *représentatifs* », de préférence structurés en association) et s'étonnent de ne pas les trouver, certains professionnels désespèrent des habitants.

Ce ne sont pas les initiatives qui manquent, pourtant, pas plus que les sujets d'indignation. Les « interlocuteurs » sont là. Mais parce qu'ils ne ressemblent pas aux classes moyennes d'hier, parce qu'ils ne parlent pas le même langage et se mobilisent sur d'autres objets (l'insécurité, la discrimination raciale, le droit au travail), on ne les voit pas comme des acteurs sociaux en puissance, comme faisant partie de l'espace politique. Ils ne sont jamais comme on les attend, comme on les voudrait. Trop « ethniques », ou à l'inverse trop racistes, pas assez organisés. C'est l'habitant, donc, qu'il faut changer. À lui de se découper en tranches, de « s'intégrer », de « s'adapter » pour mériter d'entrer dans le débat public. C'est toujours lui, impersonnel, mythique, qu'il s'agit de « former » pour l'amener à « participer » au système tel qu'il est. Ce sont aux habitants, entend-on du côté des HLM, « *d'atteindre un niveau de discussion tel qu'on puisse parler avec eux* ». Poussée à bout, la logique revient toujours au même : recréer cet entre-soi qui est l'envers de la démocratie, éviter le **désordre** du débat public, pour lui préférer l'ordre du partenariat entre acteurs assagis et compétents¹.

Fausse question ! ont affirmé certains d'entre nous. S'il faut attendre que les habitants parlent notre langage, pour engager la discussion sur les objets que nous, professionnels, techniciens, élus locaux, leur proposons, nous n'aurons toujours en face de nous que le vide d'une société fanstasmée, la violence d'une parole refusée. Ce n'est pas à l'habitant de devenir expert, mais bien plutôt aux institutions d'apprendre à écouter et à entrer en débat. Le citoyen de base, celui qui n'a pas de fonction représentative, n'a pas à prendre sur lui la responsabilité des décideurs, pas plus que la technicité de ceux qui sont payés pour améliorer le service public. Sa compétence unique, spécifique, celle sur laquelle, comme dit J. Godbout, il « *ne doit pas céder* », c'est sa compétence d'usager, son droit à « *porter un jugement sur les résultats* ». Et pour cela, point n'est besoin d'être expert en quoi que ce soit. Ce qu'il faut, c'est de la **légitimité**. De la légitimité à parler, à être là, tout simplement. Comment

construire cette légitimité ? Voilà la vraie question, celle sur laquelle travaillent les militants des nouvelles générations lorsqu'ils crient « *Nous sommes chez nous, nous sommes la France. Cessez de nous parler d'intégration !* ». Mais sur cette question, les agents du développement social des quartiers se sentent impuissants. Parce qu'ils ne sont pas mandatés pour ça, parce qu'ils ne sont pas formés pour ça, parce que peut-être ce problème-là ne relève pas de l'intervention de professionnels, mais bien de l'action politique elle-même.

Participation ou démocratie ?

Pourtant, la question du politique les taraude. « *Pourquoi ne parle-t-on de participation que sur les territoires de la politique de la ville ?* » « *Les hommes politiques ouvrent le dialogue, mais souvent, c'est pour le refermer aussitôt. On crée de l'espoir, et puis les jeunes sont déçus à cause de cette non écoute.* » À la désillusion de certains répond l'invitation de quelques autres à dire crûment les limites de la participation : « *Les gens se mobilisent pour crier leurs problèmes, et non pas apporter des solutions.* » « *Ils veulent la présence des décideurs et non pas d'intermédiaires.* » « *Ils s'expriment autrement : crier, casser c'est aussi une manière d'être actif.* » Et puis, « ils » ont des intérêts divergents, et là, on ne sait pas faire : « *On peut créer des îlots de participation, mais dans la durée, on se heurte vite à des enjeux contradictoires. Comment faire cohabiter les classes moyennes et les associations du coin ?* »

En filigrane, plane le terrible doute : est-ce que nous n'étouffons pas la démocratie plus que nous ne la renforçons ? La revendication violente, spontanée, ne fait-elle pas davantage bouger les choses que ces systèmes de « concertation » où la parole est canalisée, instrumentalisée, voire utilisée ? « *Aujourd'hui, la violence, le conflit sont peut-être la meilleure manière de se faire entendre.* » Ce qui manque, conclura l'un d'entre nous, « *ce sont les lieux où transformer cette violence en politique. Avant, il y avait les partis, les syndicats, l'éducation populaire. Qu'est-ce qui tient lieu aujourd'hui de ces corps intermédiaires ?* »

Réguler ou transformer ?

Au fond, qu'est-ce qu'on produit à travers toutes ces démarches participatives ? « *Est-ce qu'on aide à sortir de la relation individuelle de sujet à institution ? Est-ce qu'on contribue à faire naître de l'agrégation des gens en collectif, ou bien seulement des usagers plus performants ?* » La question a le mérite d'être franche, et c'est en l'affrontant que l'on commence à

y voir un peu plus clair. Car alors apparaît le problème du **mandat** des professionnels. Sont-ils missionnés pour gérer la paix sociale, pour organiser des contre-pouvoirs, pour agir sur les institutions ? « *La politique de la ville est-elle un outil de transformation ou de régulation sociale ?* »

« *Pour l'instant, on ne transforme rien.* » Le constat est net. La plupart des actions menées dans le champ du « développement social urbain » permettent de gérer le rapport entre habitants et institutions, pas de changer les institutions. Finalement, c'est essentiellement du **côté des habitants** que l'on travaille. « *On aide à la valorisation de la personne, on facilite l'accès aux ressources* », on fait de la « *capacitation citoyenne* », comme dit Martine Toulotte. C'est important. C'est une étape. « *L'accès aux droits est un pont vers la citoyenneté, si on donne à ce moment-là des clefs de compréhension globale du système.* » Au-delà, il ne faut pas se faire d'illusions. Mandatés par les institutions, les professionnels du développement social n'ont pas pour mission d'agir sur elles. Il faut en convenir : s'ils contribuent à faire émerger une parole différente, « authentique », cette parole est rarement **instituyente**, au sens où elle se traduirait dans le corps des institutions, par de nouveaux modes d'intervention, de nouvelles règles de fonctionnement.

Et lorsqu'on commence à s'interroger sur les conditions d'une évolution en la matière, sur le travail qu'il y aurait à faire **du côté des institutions**, pour les rendre plus démocratiques, plus aptes à rendre des comptes et à se renouveler régulièrement, les références manquent. Autant l'on dispose de pléthore d'analyses sur les mille manières de recueillir « la parole des habitants », autant l'on manque terriblement de matériau sur le fonctionnement des institutions et sur les conditions de leur transformation.

DES HABITANTS AUX INSTITUTIONS : INVERSER LE REGARD

C'est en fonction de toutes ces questions que nous avons organisé ce cahier. Au lieu de mettre le projecteur, une fois de plus, sur « les habitants », sur la façon dont ils parviennent ou non à s'organiser, à s'exprimer, nous avons proposé de déplacer le regard vers les institutions. Plus précisément vers certaines d'entre elles : celles qui cherchent actuellement à intégrer dans leur processus de décision des catégories de population exclues, pour différentes raisons, du système représentatif national ou local. Pour dépasser un certain discours sur « la participation », épuisé et épuisant, nous avons donc choisi de distinguer (ce sont les deux premières parties) :

– ce qui relève de l'activité déployée **du côté des habitants**, pour soutenir des micro-projets, « accompagner » les plus démunis et accroître leurs capacités d'accès à l'espace public ;

– et ce qui se joue dans les nouveaux **dispositifs** qui s'expérimentent ici et là, à côté des instances de la démocratie représentative, pour traiter d'enjeux relatifs à la gestion de la cité.

Si le premier point est riche de savoir-faire et d'enseignements, le second est encore en chantier, du moins pour ce qui concerne la France. Des élus, des décideurs sont manifestement à la recherche d'autres formes de dialogue avec la société, soit parce qu'ils sont conscients de la nécessité « *d'approfondir la démocratie* » – ne serait-ce que pour refonder leur propre légitimité – soit parce qu'ils voient, dans ce recours direct aux « *vrais habitants* », un moyen de faire évoluer les administrations dont ils ont la charge. Le mouvement se décline de multiples manières (conseils de quartier, conseils de jeunes, conseils consultatifs des étrangers). À l'extrême, il se présente comme une tentative pour refonder l'alliance élus/citoyens, contre le tandem experts/habitants, soupçonné de « techniciser » la démocratie.

Porteur d'espoir, ce mouvement semble rejoindre les réflexions de ceux qui, depuis longtemps, ont plaidé pour un **retour du politique** dans les quartiers populaires. Le problème n'est pas, disaient ces pionniers, de « *recueillir et de transmettre la parole des habitants* », mais de créer les conditions d'un face à face direct entre les décideurs et les habitants, tous les habitants, aussi dispersés et peu « représentatifs » soient-ils. Instaurer les **espaces publics de débat**, les **scènes de délibération** qui font défaut sur ces territoires-là, apprendre à gérer ces dispositifs et les faire exister dans la durée : voilà l'enjeu. Cela renvoie à des modalités de fonctionnement précises : l'ouverture des scènes de la discussion, le respect de la parole de chacun, la définition commune des règles et des objets du débat, la publicité des échanges, l'intervention de « tiers » capables, de par leur position, de garantir ces modalités de fonctionnement².

Entre la revendication violente et l'exercice de la citoyenneté par l'acte du vote, il y aurait donc, disent aujourd'hui certains maires ou responsables de services publics, une place et un temps pour ces espaces politiques d'un nouveau genre. Très bien. Créditions donc de bonne volonté ces décideurs, et allons voir **comment ça marche**. Ces dispositifs font-ils entrer la **culture du débat** dans les institutions ? En quoi interpellent-ils les rôles traditionnels des élus locaux, des

agents administratifs, des travailleurs sociaux ? Sont-ils l'occasion de reconstituer le vivre ensemble sur des bases autres que communautaires et territoriales ? Ou bien une manière détournée de restaurer des clientèles, des privilèges et des passe-droits, une façon de contourner « l'écran » des milieux associatifs et d'émettre autrement le social face au politique ? La parole minoritaire, particulière, conflictuelle, y est-elle prise au mot, travaillée, tirée vers le haut, vers le général et le global, et si oui comment ? Dans la troisième partie de ce cahier, nous avons rassemblé des textes qui, au-delà de la description de ces dispositifs, s'interrogent sur les méthodes et les conditions de leur productivité. Comme souvent, il ressort de ces analyses davantage de questions que de réponses, des pistes à creuser plutôt que des recettes à appliquer. Parmi celles-là, citons notamment :

- le problème des **conditions d'accès** à ces scènes de débat (tri aléatoire comme dans les panels de citoyens, élection, désignation, ou encore, comme à Porto Alegre, simple force du nombre ?),
- le rôle des « **tiers** » qui sont appelés à les animer (« metteurs en scène du débat public » plutôt « qu'accompagnateurs des habitants »), et la question du **statut**, de la « posture » de ceux qui prétendent l'exercer (externe ou interne aux institutions ?),
- la définition des **enjeux** qu'il s'agit de traiter dans ces dispositifs,
- la place du **conflit** dans les processus démocratiques et la nécessité d'une fonction d'**arbitrage public** de la part des élus,
- les modalités de **publication** et de **contrôle** régulier des engagements publics (entre les échéances électorales),
- le problème de l'**autonomie/indépendance** des participants (rémunération ou non ?),
- enfin la question de l'**articulation** entre ces dispositifs de débat et les lieux de la décision (conseils municipaux, conseils d'administration).

Autant de thèmes qui mériteraient chacun d'être approfondis, comme mériterait d'être poursuivi le repérage amorcé dans ce cahier. C'est en posant les bonnes questions que l'on progresse. Poursuivons, donc. ■

Catherine FORET

1. Sur ce point, on lira avec intérêt les travaux de J. Rancière, notamment *La mésestence*, Éd. Gallilée, 1995.

2. Sur tous points, cf. notamment M. Anselme : *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, Éd. de l'Aube, 2000.