

## « La participation des habitants »

### ÉTAT DE LA QUESTION

A. BENNOUR

Intervention à l'INFREP dans le cadre de la préparation des formations « Développeurs de projets éducatifs territoriaux », niveau 1, 16 novembre 2000.

Thème : « Participation des habitants aux projets éducatifs locaux »

Plus on en parle, moins on en fait.

Ironie mise à part, il ne serait sans doute pas faux de dire que s'il y a un thème qui illustre parfaitement cette expression populaire, c'est bien celui de la participation des habitants.

#### UN PRINCIPE ACQUIS, RECONNU ET SANCTIONNÉ PAR LA LOI

Depuis trois ou quatre décennies, les habitants *doivent* participer.

Cette injonction, ce mot d'ordre a fait depuis le tour de la place publique française.

Vœu pieux que même la loi, qui s'en est mêlé, en montre à la fois et la nécessité et la gageure.

Deux exemples parmi d'autres :

- Un article de la loi du 18 juillet 1985, relative à l'aménagement urbain, rend obligatoire « la concertation préalable à l'engagement de certaines opérations d'urbanisme » (L. 300.2 du code de l'urbanisme ; J. Baguenard et J. M. Becet, 1995) ;
- et un autre de la loi du 6 février 1992 va encore plus loin dans le sens d'une plus grande expression de la démocratie locale : « Le droit des habitants de la commune à être consultés sur les décisions qui les concernent » est un principe « indissociable de la libre administration des collectivités territoriales » (Loi n° 192.125, article 10).

Principe acquis, reconnu et sanctionné par la loi.

**Mais alors, comment se fait-il que des critiques viennent de toutes parts pour dénoncer - quand elles sont modérées - l'inadéquation entre le principe et la réalité - quand elles sont passionnées - "la manipulation et la supercherie" ?**

Pourquoi dans la vie quotidienne, la participation des habitants apparaît-elle insuffisante, sujette à caution, voire inexistante ?

Pourquoi les habitants, pourtant les premiers concernés, ne participent-ils pas, ou insuffisamment, ou encore s'ils participent, ne le font-ils pas dans les lieux qui sont prévus pour cela ?

## UN CONSTAT MITIGÉ

Le constat est pour le moins mitigé.

Presque tous les observateurs sont d'accord sur ce point, à défaut de l'être sur les causes ou les raisons qui l'expliquent.

Quelques que soient les lieux et les méthodes proposées, en général par les institutions, il est difficile de faire participer l'habitant à des actions d'amélioration de son cadre de vie.

La remarque d'ailleurs est valable pour d'autres champs. La participation politique, syndicale ou associative connaît régulièrement, depuis une vingtaine d'années, une "décrue" significative de la part des citoyens, électeurs, salariés ou bénévoles.

Mais la participation, telle qu'elle est proposée aux habitants de certains quartiers dits défavorisés - ou disqualifiés pour reprendre le terme de R. Castel - est aujourd'hui une thématique centrale de la politique de la ville - ou plus précisément, comme le rappelle à juste titre J. M. Stébé - des politiques de réhabilitation urbaine.

En ce sens, toutes les institutions qui sont chargées de mettre en œuvre ces politiques se trouvent directement mises en cause dans leur capacité à mobiliser les habitants autour de projets visant à améliorer leur cadre de vie.

### Résultat :

Depuis le début des années 1980, hormis quelques rares expériences de participation réussies, l'échec dans l'ensemble est patent. (Remarque : recenser et capitaliser les expériences réussies est une chose, et même une bonne chose. Mais il n'est pas sûr que leur transfert ou leur généralisation soit efficient, et même pertinent. En ce domaine du vivant, il faut sans doute raisonner en termes de *configuration*, comme le propose N. Élias, et de processus interactionnel).

Quel que soit leur niveau d'intervention, les promoteurs de la participation des habitants - élus, administratifs, professionnels du développement social - déplorent l'apathie, le retrait ou le manque de sens civique de la part des habitants, l'absence ou l'insuffisance d'une vie associative dans tel ou tel quartier, le repli sur soi, l'accentuation de l'individualisme négatif, une vie sociale de plus en plus anémique...

Le jargon abonde pour décrire ces quartiers périphériques urbains qui concentrent toutes les difficultés économiques, sociales, psychologiques et où le nombre des "familles à problèmes" et des "cas sociaux" - comme les nomment pudiquement les médias - ne cesse de croître.

Populations "captives" - selon le terme utilisé un peu hâtivement par certains rapports officiels - qui résident dans des quartiers marqués par une dérive inquiétante vers la marginalisation et la ghettoïsation - à l'instar des quartiers ghettos américains - et qu'on a du mal, en dépit des moyens financiers importants dégagés au nom de la solidarité nationale, à inscrire dans un programme de développement social durable.

**Mais comment, comme se le demande J. P. Lacaze (1990), "peut-on débattre des besoins à satisfaire lorsque le minimum indispensable à la survie n'est pas assuré" ?**

« **POURQUOI LA PARTICIPATION DES HABITANTS PRODUIT-ELLE DE SI PAUVRES EFFETS ?** » (J. C. Kaufmann , 1983)

"Y aurait-il une malédiction inhérente à la participation des habitants ?" s'interroge ironiquement J. C. Kaufmann .

Non pas, répond D. Fablet (1988) se penchant sur sa thèse de sociologie de troisième cycle pour décrire et analyser Le travail social en mal de participation.

Si l'on veut réellement et concrètement introduire des actions participatives dans un milieu ouvert, D. Fablet propose de les accompagner jusqu'à leur extension et leur appropriation par les habitants.

Or, le plus souvent, le processus est arrêté à la première phase. A peine impulsée, l'action de participation est avortée.

Le rapport collectif de 1990 pour la Direction Interministérielle à la Ville (D.I.V.) et portant pour titre Les modalités d'implication des habitants dans les politiques publiques urbaines (H. Millet , C. Jacquier, J. Ion, P. Estèbe et M. Hersent) ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que **la participation en soi n'est pas un phénomène spontané**

En d'autres termes, si la mise en œuvre de ses modalités est nécessaire, elle n'est pas suffisante.

En ce sens, la participation "offerte" par les institutions - notamment dans les dispositifs de développement social de quartier (D.S.Q.) - trouve rapidement ses limites parce que les deux conditions préalables à toute participation ne sont pas toujours réunies, à savoir :

- une revendication et une mobilisation portées et organisées par les habitants eux-mêmes, d'une part ;
- la reconnaissance du statut des habitants en tant qu'interlocuteurs légitimes par les institutions et les différents organismes chargés de la gestion urbaine, d'autre part.

Or, le plus souvent, les habitants à qui s'adresse cette "offre" de participation ne sont pas demandeurs.

**D'où "l'injonction paradoxale" à vouloir faire participer des gens qui ne le désirent pas - ou sont incapables de "construire une demande" pouvant être comprise par les acteurs institutionnels.**

Dans ce cas, ce sont les institutions qui seraient incapables de s'adapter rapidement à des populations connaissant des situations socio-économiques différentes et ayant des demandes plus ou moins clairement affirmées.

J. M. Delarue, pourtant lui-même haut fonctionnaire de l'Etat et alors chargé de mission auprès du ministre de la ville, fait cette singulière observation dans son rapport intitulé *Banlieues en difficultés ou La relégation* (1991) :

"En mauvais citoyens, les habitants n'ont pas encore compris pourquoi les réalités du quartier doivent se plier aux rigidités administratives, et non l'inverse" (p. 75)

## **C'est dire autrement que les institutions et leurs représentants ne jouent pas vraiment le jeu de la participation.**

Éloignés des réalités quotidiennes des habitants, jaloux de leurs prérogatives, susceptibles devant toute contestation les mettant en cause, ils seraient peu enclins finalement à mettre en œuvre des actions réellement participatives.

## **D'où les effets pervers ou les pièges régulièrement dénoncés lorsque les institutions se mettent en tête de vouloir faire participer les habitants.**

En 1990, le bilan de la fédération des centres sociaux d'Ile-de-France pouvait faire état de la question en ces termes :

"Le travers (de la participation dans le cadre institutionnel) est la situation de contournement et d'évitement que mettent en œuvre certains pouvoirs locaux et organismes de gestion. Progressivement, ces structures transforment les habitants les plus mobilisés en interlocuteurs privilégiés, désarmant toute volonté de revendication, absorbant l'énergie en réunions de concertation, favorisant la coupure avec les réseaux d'origine. Les différentes formes d'information, de représentation, voire de régulation sociale deviennent alors des pièges" (Ensemble n° 28, juillet 1990, p. 10).

Analysant, avec d'autres chercheurs, la démocratie locale dans plusieurs villes de banlieue, D. Ferrand-Bechmann observe de même que "les maires savent utiliser les habitants pour les soutenir dans leurs projets" en aiguisant leur conscience d'usager pour faire pression contre les collectivités publiques de niveau supérieur. (La démocratie locale en question dans les villes de banlieues, 1993, p. 8)

Dans le même ouvrage, elle constate par ailleurs que la recherche d'une "connaissance évolutive des besoins amène souvent les décideurs à remplacer la consultation directe des habitants par celle d'experts et d'évaluateurs" (p. 7).

## **Démarche paradoxale s'il en est qui multiplie les réseaux intermédiaires pour arriver à l'expression des habitants.**

A. Jazouli pousse la critique encore plus loin : le pouvoir politique local aurait une fâcheuse tendance à détourner la demande des habitants au profit des structures sociales et associatives qui lui sont proches.

Dans son ouvrage *Les années banlieues* (1992), il écrit :

"La mobilisation sociale (...) s'est assez souvent résumée à des réunions publiques d'information unilatérale de la part des techniciens et des responsables locaux ; même là où des processus de concertation ont apparemment été mis en place, nous constatons fréquemment que ce sont les structures sociales et associatives proches du pouvoir politique local qui ont servi de faire-valoir" (p. 124).

De son côté, M. Blanc note que la loi, en vérité, n'impose aux élus, le maire en l'occurrence, qu'une "sanction morale", insuffisante pour susciter une réelle volonté de faire participer les habitants "aux décisions qui les concernent". (« Pauvre et mal logé, les enjeux sociaux de l'habitat » -1990- La participation des pauvres et des mal logés à la réhabilitation de leur habitat et de leur quartier dans les villes françaises", pp. 117-128).

**En d'autres termes, les conditions et les modalités de participation des habitants dépendent largement de l'existence et de la capacité de mobilisation des structures associatives et politiques locales, et donc des relations et des rapports de force qui se jouent entre les acteurs et les groupes situés différemment dans la stratification socio-économique et socio-**

**spatiale et disposant de capitaux - dans le sens utilisé par P. Bourdieu - ou de capacités stratégiques - dans le sens utilisé par M. Crozier - forcément inégaux.**

## **LA PARTICIPATION EST UNE IDÉOLOGIE**

Alors la participation des habitants serait-elle cette "tarte à la crème", tant dénoncée, et qui permet à ceux qui décident de "faire adhérer les habitants à des projets conçus pour eux et sans eux". (P. Calame, "L'essentiel et l'accessoire", article paru dans le numéro 36 de juin 1992 de la revue Ensemble, financée par la D.I.V., p. 32).

Ce serait, d'une certaine manière, reconnaître que les institutions utilisent la participation essentiellement comme un **instrument de gestion des populations** pour poursuivre des objectifs qui leur sont propres. Instrument alors au service, pas forcément du public, mais d'une rationalité « bureaucratique » ou « technocratique ».

En ce sens, cette participation est une idéologie véhiculée par les décideurs (ici les "technocrates").

**Elle permet à la "technocratie" d'imposer sa domination par le contrôle de la gestion des besoins et des ressources.**

F. Ménard est encore plus explicite.

Dans son article intitulé "Grandeurs et misères de la participation", il va jusqu'à soutenir qu'elle est "une manipulation des populations les moins pourvues en capital économique, social et culturel" (Informations sociales, n° 43, 1995, p. 37).

C'est une sorte de participation dépendante, l'une des formes de participation décrite par A. Meister vingt ans plus tôt dans son ouvrage *Vers une sociologie des associations* (1972).

Cette dernière serait réservée à tous ceux qui n'ont rien à décider et qui doivent être intégrés aux objectifs et aux systèmes d'aspiration que "la technostructure manipule à leur intention" (p. 186).

**De ce point de vue, l'idéologie de la participation a un objectif clair : éviter ou masquer les conflits sociaux qui peuvent surgir à tout moment afin de maintenir, voire de renforcer la domination sur certains groupes sociaux.**

Ce que A. Touraine, dans son ouvrage *La société post-industrielle* (1969), résumait de la manière suivante :

"L'homme aliéné est celui qui n'a d'autre rapport aux orientations sociales et culturelles de sa société que celui qui lui est reconnu par la classe dirigeante comme étant compatible avec le maintien de sa domination".

En ce sens, F. Ménard a certainement raison de citer P. Bourdieu pour comparer la participation à une de ces "fictions auto-mystificatrices par lesquelles la technocratie essaie de se donner un supplément d'âme".

Le "technocrate" dit à l'habitant : "Venez participer à ce que nous avons décidé pour vous, car nous savons ce qui est bon pour vous".

## **Cette idéologie de la participation peut s'imposer de manière encore plus subtile.**

Une partie du "mouvement participationniste" des années 1960-1970 était représentée par des catégories sociales appartenant à la petite bourgeoisie.

Selon Th. Joliveau, ces catégories sociales étaient "les premières à valoriser le local-résidentiel comme le seul espace adéquat à l'exercice de la démocratie, excluant par là même de celle-ci tous les enjeux liés au travail et au pouvoir extra-local" (Associations d'habitants et urbanisation : l'exemple lyonnais -1880-1983, 1987, p. 209).

Il semble que l'Etat se soit, en quelque sorte, déchargé sur ces catégories sociales pour encadrer et gérer les populations au niveau local.

## **On aurait alors assisté à une nouvelle division du travail : la grande bourgeoisie se chargeant de gérer les affaires de l'Etat, et la petite de prendre en main les loisirs collectifs des couches populaires.**

Dans une optique sensiblement différente, J. Godbout dénonce dans son ouvrage La démocratie des usagers (1987) l'idéologie de la participation comme le "dernier avatar de la théorie élitiste" (p. 67).

Selon lui, elle conduit à la "négation de l'usager" en ce sens qu'elle tente de "remplacer l'élection par un principe de sélection sur les individus plus actifs (militants) et plus rationnels (compétents)" (p. 67).

Or, il constate que ceux qui échappent, de par leur statut, à l'exploitation des travailleurs - c'est-à-dire en général les fonctionnaires de l'Etat - sont souvent ceux qui deviennent les permanents des structures sociales, associatives ou institutionnelles, et qui, par conséquent, accaparent les responsabilités et le pouvoir.

L'idéologie de la participation tend donc à privilégier le permanent sur l'usager ou le simple membre à la fois exploité dans le monde du travail et aliéné dans le monde social.

## **Sans partager toutes les conclusions auxquelles aboutit J. Godbout, il est utile de rappeler ici que les promoteurs de la participation ont souvent tendance, pour des raisons diverses, à privilégier certains habitants ou groupes d'habitants dans tel ou tel quartier disqualifié au détriment d'autres.**

A partir de deux terrains différents, J. C. Kaufmann et M. Blanc montrent comment certains groupes d'habitants, plus mobilisés ou plus structurés, utilisent la participation proposée par les institutions pour exclure davantage les habitants les plus démunies ou les moins organisés.

Parfois même, comme l'analyse J. C. Kaufmann, une "**alliance objective**" existe entre les responsables des offices H.L.M. et certaines familles du parc social de logements.

Cette "alliance" réussit alors souvent à imposer, de manière insidieuse, à l'ensemble des locataires un "usage moyen" de l'habitat (J. C. Kaufmann, La vie h.l.m. : entre usage et conflit, 1983).

Procédant de la même logique, les actions de réhabilitation mises en œuvre dans certains

quartiers disqualifiés – avec ou sans participation des habitants – visent en fait à favoriser certains groupes d'habitants et à en exclure d'autres.

Comme le note J. M. Stébé, les élus locaux et les administrateurs d'HLM tentent, par ces actions, de favoriser un processus de gentrification permettant une sorte de "rééquilibrage sociologique :

"La stratégie déployée par l'intermédiaire des actions de réhabilitation est de faire en sorte que l'habitat social retrouve son potentiel d'attractivité vis-à-vis des classes moyennes" (La réhabilitation de l'habitat social en France, 1995, p. 92).

Ce qui signifie, en réalité, "la réduction progressive du droit de cité" des populations les plus démunies, comme les immigrés et les "familles à problèmes".

## **UNE CERTAINE UTOPIE**

**Idéologie, certes, mais aussi utopie.**

Celle qui vise précisément à revendiquer la participation de tous les habitants à tous les niveaux du pouvoir.

Utopie qui prétend conduire à un processus dynamique de participation générateur de vie sociale et ouvert à la fois à l'innovation et aux changements sociaux.

Utopie, enfin, qui considère la participation comme un fait social total, condition incontournable de la "vraie" démocratie, directe, populaire et qui doit permettre l'expression de tous en prenant en compte les aspirations de chacun des membres de la collectivité, socialement situé et quel que soit son origine, son niveau d'éducation, son statut social.

### **Mais cette utopie n'est pas nouvelle.**

Elle est sans doute aussi ancienne que l'idée de démocratie.

En tout cas, récurrente, toujours réactualisée au gré des mouvements sociaux et des débats politiques plus ou moins passionnés depuis au moins deux siècles.

Depuis le moment où la société a pris conscience, comme dirait A. Touraine, de se (re-)produire elle-même.

Dès lors, les conflits sociaux ne se caractérisent plus seulement par l'antagonisme entre deux classes, selon la vision marxiste traditionnelle, pour la détention des moyens de production, mais également par le contrôle du processus d'historicité entre les "appareils dirigeants" – qui commandent "la demande autant que l'offre et modèlent ainsi les conduites sociales et culturelles" et les "catégories sociales qui sont dominées et exploitées" par ces appareils (Production de la société, 1973, p. 92).

De fait, l'utopie de la participation est déjà présente dans les "mouvements sociaux urbains" (M. Castells) ou "les nouveaux mouvements sociaux" (A. Touraine) des années 1960-1970.

**Mais on peut remonter plus loin encore.**

Elle est également présente dans le premier siècle de l'industrie quand les ouvriers, guidés par les "théoriciens petits-bourgeois des socialismes utopiques" (K. Marx, F. Engels, 1848), tentent de se regrouper ou sont incités à le faire.

Que ce soit dans le cadre industriel défini par le patron (d'où patronage), ou dans le cadre para-institutionnel défini par l'Etat ou par certains de ses représentants "philanthropiques" (d'où les caisses de secours mutuels), la revendication, même si elle est politique et sociale, est surtout économique.

Les ouvriers ne sont-ils pas les premiers, et peut-être les seuls, à produire dans la "société industrielle" ?

Mais leur contribution, nécessaire au niveau de la production économique, reste marginale au niveau du système politique et sociale.

Leur participation à ce niveau sera, par conséquent, un des leitmotivs des réformateurs sociaux, pour ne pas parler des protagonistes de la "lutte des classes".

**C'est pourquoi, pendant plus d'un siècle et demi, les conflits sociaux devaient trouver, par excellence, leurs lieux d'expression et de confrontation dans l'entreprise, et non hors de l'entreprise.**

Jusqu'à ce que ses dirigeants, par une stratégie de récupération classique en appellent à leur tour à la participation des salariés.

Le "management participatif", importé des Etats-Unis dans les années 1950-1960, mais appliqué dans les entreprises en France au début des années 1980, n'est rien d'autre qu'une manière d'évacuer du monde du travail le conflit social en identifiant les objectifs des ouvriers ou des salariés à ceux de l'entreprise.

**De fait, celle-ci connaît aujourd'hui deux types de participation, que J. P. Clément nomme le premier "intégrationniste", et le deuxième "conflictualiste".**

Le type "intégrationniste" renferme à son tour deux formes de participation :

- l'une institutionnelle, qui "vise à associer les travailleurs à la marche de l'entreprise en organisant leur représentation dans les organes officiels de la société" (La participation dans l'entreprise, 1983, p. 34) ;
- l'autre, technique et expérimentale, vise à les associer plus étroitement à l'organisation du travail.

Par contre, le type "conflictualiste" "prend comme postulat l'existence d'un conflit irréductible entre capital et travail" (p. 35).

Il a pour objectif de "renforcer, par syndicats interposés, l'influence des salariés, en leur donnant les moyens de négocier sur un pied d'égalité avec l'employeur, de tous les sujets qui les intéressent directement" (p. 35).

**Utopie ou illusion que dénonce M. Crozier de la participation "cadeau" qui aboutit à une "partie à somme nulle" entre les patrons et les ouvriers (La société bloquée, 1970 et 1994).**



## **Utopie ancienne donc, mais non moins dangereuse et perverse.**

L'appel à la participation de tous peut cacher des réflexes, des tendances, voire des objectifs de contrôle "totalitaire" ou "communautaire".

Comme le dit avec ses mots J. Godbout, la participation "peut être un moyen pour les gouvernants de réduire le contrôle des gouvernés" et apparaître comme "une adhésion qui à la limite empêche l'opposition et ouvre la voie au totalitarisme" (La démocratie des usagers, 1987, p. 67).

N'est-il pas commun d'ailleurs de dire que les régimes politiques les plus autoritaires ne survivent que par un appel constant à la mobilisation des individus dans des activités collectives que l'on peut plus facilement et plus étroitement contrôler ?

Ce que M. Crozier nomme participation "communautaire" ou "affective" et qui peut conduire à l'anéantissement des libertés individuelles, à des comportements collectifs quasi-fusionnels et à toutes les horreurs dont le vingtième siècle ne tarit pas (La société bloquée, 1970 et 1994).

## **UN TERME POLYSÉMIQUE**

Réalité, idéologie, utopie ?

Quoi qu'il en soit, la participation n'a pas la même signification d'une part, selon le niveau à partir duquel elle est considérée (société, système politique, institutions ou organismes gestionnaires) ; et d'autre part, selon les finalités qui lui sont assignées par les acteurs sociaux à un moment donné (intégration, démocratie, gestion).

Or comment identifier telle démarche comme participative dès lors que l'analyse des discours révèle des sens et des définitions différents, voire contradictoires ?

## **De fait, donner une définition n'est pas chose aisée.**

De l'autogestion à l'implication, en passant par la co-gestion ou la collaboration, les conceptions ne manquent pas d'être divergentes (Cf. H. Arvon, L'autogestion, 1980 ; J. Godbout, op. cit., 1987 ; H. Milet, op. cit., 1990).

Terme polysémique s'il en est, comme le remarquent judicieusement J. P. Muret et C. Bansept, qui permet à chaque acteur - et en particulier les institutions - de l'employer dans un sens particulier (J. P. Muret, in Participation et urbanisme, 10 et 12 juin 1976 ; C. Bansept, Mission d'analyse stratégique et prospective sur le devenir des villes et des quartiers, Février 1992).

## **Il n'est pas étonnant alors que les conditions et les modalités supposées de la participation soient différemment perçues et analysées.**

De la même manière, la question se pose de savoir si l'introduction des actions impliquant la participation des habitants des quartiers disqualifiés - et uniquement ces habitants - est pertinente.

## Et dans ce cas, dans quel but ?

Pour P. Calame comme pour J. M. Delarue - on a déjà eu l'occasion de le dire - la réponse est claire : il s'agit souvent de faire accepter par les habitants des projets décidés par les responsables politiques ou gestionnaires.

C'est que ces derniers partent du postulat que la participation peut être un facteur d'efficacité des actions mises en œuvre.

Fondement d'une idéologie de la participation "offerte" ou "proposée" qui produit régulièrement les mêmes "effets pervers" : tendance à la sélection d'une "élite" parmi les habitants, processus d'exclusion des plus démunis, alors que l'on visait précisément cette catégorie de la population.

M. Blanc rapporte un cas concret et significatif de ce processus d'exclusion :

"J'ai assisté à des réunions de concertation où, s'ils en avaient eu le pouvoir, les présents auraient décidé à une très large majorité l'expulsion des familles étrangères de leur immeuble" (Pauvre et mal logé, 1990, p. 124).

## D'où une autre question : à quel type d'habitant s'adressent les actions de participation impulsées par les institutions ?

Derrière la notion d'habitant se cachent des situations sociales et économiques variées, en dépit des tentatives théoriques, comme celle de A. sauvage, de faire de l'habitant un nouvel acteur central de la "civilisation post-industrielle" - comme l'était l'ouvrier dans la "civilisation industrielle" (Les habitants, de nouveaux acteurs sociaux, 1992).

## En fait, et l'hypothèse est formulée par de nombreux auteurs, le modèle de participation préconisé par les institutions s'adresse à un habitant "moyen".

Pourquoi ?

Simplement, parce que ce modèle s'inspire de l'évolution "historico-social des classes moyennes", ou plus précisément de la revendication à participer volontairement à la gestion publique urbaine portée par celles-ci depuis les années 1960.

Des auteurs, comme A. Meister, M. Castells ou D. Mehl expliquent que les "couches moyennes salariés" avaient intérêt à revendiquer la participation à la gestion locale parce qu'elles ne pouvaient, du fait de leur statut intermédiaire, bénéficier dans l'entreprise des mêmes facilités d'expression que les ouvriers à travers leurs syndicats.

## D'où cette hypothèse que ce sont les personnes, appartenant à ces catégories sociales, qui ont massivement investi, à la fin des années 1970, les instances du pouvoir politique, notamment au niveau local, et qui tentent jusqu'à aujourd'hui de "plaquer" sur une réalité différente- les quartiers disqualifiés- leur modèle de participation.

Modèle socio-centriste, à l'instar des projets de développement pour certains pays du Tiers-Monde qui devaient faire entrer les populations concernées dans la modernité.

Toujours est-il que les habitants des quartiers disqualifiés sont considérés négativement par ce qu'ils n'ont pas et, s'ils doivent participer, c'est souvent dans le sens où ils doivent acquérir un

statut dont ils seraient initialement dépourvus.

## UN CONCEPT OPÉRATOIRE ?

Dès lors, peut-on concevoir le terme de participation comme un concept opératoire (Cf. la revue Informations sociales, n° 43 de l'année 1995, intitulée : "Participer : le concept") ?

C'est-à-dire comme un concept observable et capable de rendre compte d'une certaine réalité.

Et dans ce cas, de quelle réalité s'agit-il ?

Est-il possible de l'observer sur le terrain tout en évitant de tomber dans les pièges des discours, des représentations et des idéologies que les acteurs sociaux véhiculent plus ou moins consciemment pour des objectifs qui leur sont propres ?

Cette difficulté méthodologique peut être surmontée si l'observation se donne pour but de repérer, non pas seulement les actions apparentes de participation, mais également et surtout le processus de participation lui-même.

### **Ce processus réside dans la manière dont les acteurs et les groupes sociaux construisent et structurent leurs rapports afin d'atteindre des objectifs particuliers.**

Or celui-ci est trop souvent méconnu ou négligé.

Comme le remarque D. Fablet, la mise en place des actions participatives (impulsées par les institutions) concentre davantage l'attention que leur extension et leur appropriation par les habitants.

De même, J. M. Stébé soutient que les "politiques urbaines de réhabilitation" ont une tendance à minorer, voire à ignorer les productions sociales propres aux habitants.

Par conséquent, l'observation, armée de l'analyse des discours, représentations et idéologies, doit s'attacher à recenser, en amont comme en aval, les faits et les changements individuels et collectifs nés d'une démarche participative, que celle-ci soit spontanée, organisée ou institutionnalisée.

### **Une telle observation suppose d'emblée que le concept de participation soit pris au sens large, c'est-à-dire de contribution à la vie sociale, économique et politique.**

## PARTICIPATION ET DÉMOCRATIE LOCALE

Si la "démocratie locale" se concrétise selon des modalités particulières de participation, qui vont de la simple information à la co-décision, en passant par la consultation, la concertation et la négociation, il n'en reste pas moins que celles-ci renvoient, qu'on le veuille ou non, à la gestion ou la régulation des rapports ou des conflits sociaux, c'est-à-dire, en fin de compte, à la résolution de ces derniers et à la quête d'un certain consensus. (Cf. J. Baguenard et J. M. Becet, La démocratie locale, 1995)

Or, la question, qui demeure en suspens dans tous les cas de figure, est de savoir si les habitants

doivent et-ou peuvent s'approprier ces modalités, ou mieux encore, en être à leur tour les promoteurs et les acteurs.

Au-delà de la "manipulation culturelle" propre aux grands organismes de gestion que fustige A. Touraine (1960), et "l'injonction paradoxale" que démontre et illustre H. Millet (1990), on peut s'interroger sur les motivations réelles, latentes et manifestes, des décideurs, quel que soit leur niveau de décision, à vouloir impliquer – terme de plus en plus utilisé s'agissant de certains quartiers disqualifiés à la place de celui de participer – d'une manière ou d'une autre les habitants dans les actions qu'ils mettent en œuvre en leur faveur.

Certes, l'objectif de la "démocratie locale" – surtout depuis les lois de 1982 et 1985 relatives à la décentralisation (Cf. X. Frège, La décentralisation, 1986) – apparaît comme une priorité pour l'Etat et les collectivités territoriales pour répondre aux limites de la "démocratie représentative".

Le retrait des électeurs, le "désintérêt" vis-à-vis de la chose publique, la "crise" socio-économique alimentant la "crise" politique sont aujourd'hui des phénomènes qui préoccupent de plus en plus la société dans son ensemble (Cf. par exemple : Centre d'étude de la vie politique française, L'engagement politique : déclin ou mutation, pré-actes du colloque des 4, 5 et 6 mars 1993).

Pour autant, la participation des habitants peut-elle être considérée comme une réponse pour juguler ces phénomènes ou, mieux encore, pour donner un nouveau souffle à la démocratie, particulièrement au niveau local ?

Toute la problématique de la participation des habitants repose sur le postulat selon lequel l'espace quotidien, qui est avant tout consommation, peut aussi devenir un lieu producteur au sens économique du terme et un lieu de socialisation aussi efficace que celui du travail.

Les nombreuses "politiques d'insertion" impulsées, depuis la fin des années 1970, par l'Etat en faveur des chômeurs ou des jeunes dans les quartiers disqualifiés ou les programmes de "développement social des quartiers" mis en place à partir de 1982 partent, plus ou moins explicitement, de ce postulat.

## **PARTICIPATION, THÈME CENTRAL DES POLITIQUES DE LA VILLE**

De fait, la participation des habitants devient, à partir des années 1970, et surtout des années 1980, un thème central dans les "politiques de réhabilitation urbaine" préconisées par l'Etat et ses représentants.

Comme le constate J. M. Stébé (1995), ce thème "se retrouve tant dans les discours des partis politiques que dans les textes réglementaires et tout particulièrement ceux qui s'intéressent à la réhabilitation des quartiers" (J. M. Stébé, La réhabilitation de l'habitat social en France, p. 93. Voir également la chronologie de la "politique de la ville" en annexe).

Dans ce domaine, les opérations de réhabilitation doivent être "conduites avec la participation des habitants, dont l'adhésion est indispensable à la réussite de telles interventions" (Circulaire R. Barre du 03 mars 1977 relative au Fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel H. V. S. – Habitat et vie sociale).

Ou encore, l'intervention des habitants est "un des moteurs de la gestion urbaine" (P. Mauroy, lors des "Assises pour l'avenir des cités d'habitat social", 1982).

Promue par l'Etat et ses représentants, la participation des habitants apparaît bien comme le ressort essentiel de toute action de "politique de la ville".

Remarquons, cependant, que cette "politique de la ville", qui visent à remédier aux difficultés urbaines, sociales et économiques, ne s'adresse qu'à certains quartiers particuliers :

- d'une part, les quartiers anciens situés dans le centre des villes et laissés à l'abandon ;
- et d'autre, les territoires périphériques situés dans les banlieues de certaines grandes agglomérations comme Paris, Lyon, Marseille ou Lille, et marqués par des phénomènes de "dégradation", "d'exclusion", de "stigmatisation négative"...

De fait, les modalités de participation ne sont mises en œuvre que dans certains territoires et pour certaines populations.

Ce qui fait dire à R. Castel (1995) que les "politiques urbaines" débouchent, en réalité, sur une "gestion territoriale des problèmes", en ce sens que ces politiques s'attachent à faire du local le lieu par excellence de la résolution de toutes les difficultés, urbaines, sociales et économiques (R. Castel, Les métamorphoses de la question sociale, 1995, p. 428).

Quoi qu'il en soit, certains auteurs définissent une grille de ces modalités.

Nous pouvons retenir celle de J. M. Stébé (1995) qui distingue quatre niveaux de participation selon le critère de l'engagement ou de l'implication des habitants dans les actions de "réhabilitation urbaine" :

- la **participation-information**, qui vise simplement, par différents moyens (réunions de quartier, brochure municipale, publicité) à informer les habitants sur les projets mis en œuvre en leur faveur ;
- la **participation-consultation**, qui vise directement (réunions de quartier) ou indirectement (sondages) à recueillir, auprès des habitants, les "propositions, avis ou suggestions" sur tel ou tel projet ;
- la **participation-animation**, qui consiste en la délégation de responsabilités aux citoyens dans le cadre du mouvement associatif et des équipements socioculturels et sportifs du quartier exclusivement ;
- enfin, la **participation directe** où tous les habitants sont reconnus comme des partenaires potentiels.

Meister (1974) avait, le premier, défini ce type de modalités "d'instrumentalisation de la participation" au profit des institutions ou organismes de gestion des populations (A. Meister, La participation dans les associations, 1974).

Rappelons que cette "offre institutionnelle de participation" débouche, le plus souvent, sur une "injonction paradoxale", dans la mesure où ce sont les institutions (Etat, municipalités, organismes gestionnaires du parc de logements social) qui mettent en œuvre ces modalités en faveur de populations qui ne sont pas forcément "demandeuses" de participer aux actions impulsées par ces institutions, ou dans les champs que ces institutions mettent en avant (H. Milet, Les modalités d'implication des habitants dans les politiques publiques urbaines, 1990).

## PARTICIPATION ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT

Si la "politique de la ville" vise, en principe, l'amélioration de l'habitat et, si des expériences de participation ont permis, particulièrement dans certains quartiers disqualifiés, la mobilisation et la prise en charge par les habitants de leurs problèmes à un moment donné, il n'en reste pas moins, que si participation il y a -spontanément ou dans un cadre institutionnel - (et il faut l'affirmer avec force), celle-ci n'est **pas toujours et partout le fait de tous les habitants** (Cf. A Mollet, Quand les habitants prennent la parole, 1981 ; H. Millet, Les modalités d'implication des habitants dans les politiques publiques urbaines, 1990 ; C. Jacquier, Voyage dans dix quartiers européens en crise, 1991).

Par ailleurs, les résultats recensés de la participation des habitants ne vont pas forcément dans le sens d'une amélioration significative de l'habitat.

Il se pourrait même, comme le constate M. Conan (1988), que la participation ne soit pas toujours un critère suffisant pour que les habitants aient une perception positive de telle ou telle opération de réhabilitation.

En allant plus loin, les opérations réalisées avec ou sans participation des habitants n'induisent pas des différences notables quant à la satisfaction vis-à-vis du quartier résidentiel (Cf. M. Conan, Le souci et la bienveillance..., 1988).

Enfin, le processus de participation, tel qu'il peut être mis en œuvre dans un espace et à un moment donnés, implique nécessairement des acteurs ou des partenaires différents, qui sont situés à des niveaux de décision également différents et qui, par conséquent, poursuivent des objectifs -explicites ou implicites -divergents.

Selon J. M. Stébé, si "l'interpartenariat est une des conditions du 'bon' déroulement d'une réhabilitation, il semble difficile de ne pas rechercher son intérêt spécifique et donc de poursuivre des objectifs propres implicites.

Ces intérêts, qui peuvent être économiques, politiques, professionnels, idéologiques, varient selon divers paramètres :

« la place des acteurs dans le 'construit social' de la réhabilitation, les catégories professionnelles auxquelles ils appartiennent et leurs positions hiérarchiques » (J. M. Stébé, La réhabilitation de l'habitat social en France, 1995, p. 103).

J. M. Stébé distingue ainsi cinq types de partenaires : les locataires ou leurs représentants, les organismes gestionnaires du logement social, les collectivités territoriales, les services extérieurs de l'Etat et l'administration centrale.

Dans le "construit social de la réhabilitation", ces cinq partenaires développent alors des stratégies d'action plus ou moins élaborées et divergentes en fonction de leur situation les uns vis-à-vis des autres.

-Les locataires ou leurs représentants auraient une "expression faite à la fois de rejet de l'endroit -et de tout ce qui s'y rattache, autres locataires, immeubles, espaces, éducateurs... -et en même temps de l'impression forte de l'incapacité de vivre ailleurs". Dès lors, "la demande des résidents à l'égard de la réhabilitation a tendance à se complexifier, à devenir de plus en plus équivoque et à évoluer non plus seulement autour de revendications en matière d'habitat et d'urbain, mais aussi autour de la sphère personnelle, affective (considération, reconnaissance, réassurance...)" (p. 105).

- Pour les organismes gestionnaires du logement social, la réhabilitation constitue "une occasion exceptionnelle de bénéficier de subventions importantes pour une remise aux normes de confort d'une partie de leur patrimoine mais également pour la réfection et l'aménagement des grands ensembles les plus défavorisés et précarisés". Et, en allant plus loin dans ce sens, les politiques publiques de réhabilitation peuvent, peut-être, être « appréhendées par certains organismes HLM comme un moyen leur permettant d'assainir leurs comptes. » (p.106).

- Les stratégies développées par les collectivités territoriales sont diverses : - Certains élus refusent, par exemple, d'intervenir sur les quartiers d'habitats sociaux parce qu'ils craignent "un effet de stigmatisation sur la commune" (p.107). - D'autres élus, au contraire, acceptent telle opération de réhabilitation mais sans se soucier ni de la globalisation des actions, ni de la participation des différents partenaires. Dans ce cas, l'intervention sur les quartiers se fera "d'une façon administrative, sans tenir compte des besoins du site" (p.108). - Pour d'autres élus encore, les réhabilitations seront "l'occasion de visibiliser l'action de la municipalité en faveur des déshérités. Dans cette hypothèse existe-t-il sans doute le risque de s'intéresser seulement à l'esthétique sans se soucier de la dimension humaine. Ce type d'opération s'intéresse bien souvent à la forme et non au fond. Les Américains résumant cette pratique par l'expression To gild the ghetto (recouvrir le ghetto de dorures)... Il peut y avoir alors tentation de la part des élus locaux d'utiliser les procédures de développement social des quartiers dans une finalité essentiellement clientéliste" (p.108).

- Les services extérieurs de l'Etat, quant à eux, représentés par les agents de l'administration "prenant en charge la défense de l'intérêt général" peuvent être conduits à entrer en conflit (latent ou manifeste) avec les élus locaux, qui font au contraire valoir les intérêts particuliers. Par ailleurs, il faut noter qu'il existe assez fréquemment un cloisonnement entre les différentes institutions administratives "chacune essayant de garder ses prérogatives et d'exercer un contrôle, ceci malgré les discours sur la décentralisation, la modernisation de l'administration, l'inter partenariat..." (p.109).

- Enfin, l'administration centrale, au premier chef, l'Etat, a une tendance "paradoxe" à se retirer une fois le processus d'action de développement de quartiers engagé (H. Vieillard-Baron, 1991) : "En effet, lorsque la convention est signée, il se désintéresse presque complètement des finalités de l'opération à l'exception des contrôles rituels de gestion." (p.110).

## **LA PARTICIPATION COMME PROCESSUS D'INTERACTION SOCIAL**

La rencontre ou la confrontation des stratégies développées par ces différents acteurs conduit donc nécessairement à penser la participation des habitants à l'amélioration de leur cadre de vie en termes de processus d'interaction social.

**Le terme de processus est ici entendu comme échanges, par le discours et/ou par les actes, d'expériences entre différents acteurs, échanges pouvant se faire sur un mode aussi bien consensuel que conflictuel (L. De Carlo, Gestion de la ville et démocratie locale, 1996).**

Cependant, tout processus d'interaction social s'inscrit toujours dans un système social particulier :

Nombre et nature des groupes présents, statuts, rôles et légitimité des acteurs, moyens d'actions et objectifs propres à chacun d'entre eux.

Dans ce système, les acteurs développent, par conséquent, des stratégies d'action avec ou contre les autres en fonction de la légitimité revendiquée, acquise et/ou reconnue, des moyens d'action dont ils disposent et des finalités qu'ils veulent atteindre.

**Il faut donc partir de l'hypothèse que la participation des habitants à l'amélioration de leur cadre de vie peut être analysée comme un processus d'interaction social faisant intervenir, sur un territoire donné (ville ou quartier) et à un moment donné (participation obligatoire ou facultative pour les élus locaux), des acteurs (habitants, professionnels, élus)**

**et des groupements (associations, institutions) différents, qui adoptent des stratégies d'action divergentes en vue d'atteindre des objectifs qui leur sont propres.**

Dans ce processus, chaque acteur dispose évidemment d'une marge de manœuvre plus ou moins importante par rapport aux autres en fonction d'une part, de ses capitaux économiques, culturels et symboliques, et d'autre part, des champs dans lesquels il est en droit d'intervenir (économique, social, culturel, urbain, etc.).

(C'est ce qui explique, pour M. Crozier, que cette marge de manœuvre propre à chaque acteur crée pour les autres une "zone d'ombre", la multiplication de ces "zones d'ombre" pouvant conduire le système à produire des "effets pervers". (M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, 1963 ; et surtout, pour une analyse théorique des stratégies des acteurs, cf. M. Crozier et E. Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, 1977)).



## EN CONCLUSION

Je vous propose de réfléchir ensemble au thème de la participation des habitants à partir de trois questions que l'on peut développer selon trois volets.

### Premier volet

La question de la participation en tant que réalité sociale concrète, si l'on peut dire.

Autrement dit, comment la participation – idée générale que l'on retrouve quasiment dans tous les discours en rapport notamment avec la politique de la ville – se concrétise dans sa mise en œuvre, dans ses modalités, dans ses résultats ?

Quelle est sa réalité dans la vie quotidienne, dans les quartiers, dans les villes, dans les instances représentatives de régulation sociale, etc. ?

Ou encore, quelle est la « concrétude », si j'ose le néologisme, de la participation dans une réalité pratico-sociale ?

C'est là une question que se posent, bien sûr, un certain nombre de chercheurs en sciences sociales.

Mais la question n'aurait pas une si grande importance si elle n'intéressait que les chercheurs en sciences.

Plus important sans doute, le fait que la question se pose également – concrètement et de manière récurrente – aux divers acteurs institutionnels ou de terrain qui promeuvent la participation auprès des habitants ici ou là.

De même les associations, et avec elles, les habitants, déplorent, voire dénoncent l'insuffisance de participation.

Ou encore, le fait que même lorsque les habitants prennent la parole et jouent par conséquent le jeu de la participation qui leur est proposée, leurs paroles ne soient pas toujours prises en compte par ceux qui décident, ou par ceux qui agissent à leur place.

Ce qui crée, en retour, des réactions souvent négatives envers la participation telle qu'elle peut être promue par les institutions

### **C'est là, fondamentalement, une question à laquelle nous devons tous réfléchir.**

Selon le terrain sur lequel vous vous trouvez, il faudra certainement recenser et analyser les expériences de participation, et elles sont nombreuses ne serait-ce que dans la région de l'Île-de-France, pour répondre de manière précise et pour chaque cas à la question.

**Remarquons** tout de même, au risque de faire dans le truisme le plus plat, que si un certain nombre de chercheurs en sciences sociales et d'acteurs institutionnels ou de terrain se posent la question de la réalité de la participation, c'est que, à l'évidence, cette participation n'est pas véritablement mise en œuvre, ou ne produit pas les résultats qu'on en attend.

## Deuxième volet

Ce qui nous conduit au deuxième volet de notre interrogation : que doit-on entendre par participation ?

Deux réponses générales peuvent être données à cette question.

Deux réponses qui ne s'excluent pas forcément.

Mais deux réponses que nous formulerons, moins par rhétorique que par prudence, sous forme de questions.

La participation serait-elle un critère de démocratie ?

Ou simplement un moyen, un instrument de régulation sociale ?

Ces deux questions-réponses sont importantes parce qu'elles informent sur les représentations sociales que l'on a de la participation.

On n'abordera pas invariablement la question de la participation si l'on considère que la participation est un fait social, ou si l'on considère qu'elle est simplement un instrument qui permet de mettre en adéquation, dans la mesure du possible, les besoins des populations et les ressources nécessaires.

Vous voyez immédiatement que les modalités, les objectifs et les résultats attendus de la participation seront conditionnés forcément à l'une ou l'autre de ces deux représentations.

Dans un cas, la volonté sera de créer les conditions permettant à tous et à chacun de prendre part, en quelque sorte, à des actions communes ou collectives.

Dans l'autre cas, il s'agit simplement et souvent d'appréhender, de manière plus ou moins rationnelle, la demande, ou plutôt, les demandes sociales.

Dès lors, une expérience participative ne peut être sérieusement analysée ou évaluée sans interroger d'abord les représentations sociales qui l'accompagnent.

## Troisième volet

D'où cette dernière question, à la fois simple et compliquée : est-ce que la loi peut contribuer à la réalité de la participation des habitants ?

Est-ce qu'il faut que le législateur – et le peut-il – précise les conditions dans lesquelles cette participation peut se faire et avec quels résultats ?

Est-ce qu'il faut également que le législateur prévoie des sanctions en cas de « non-participation » ou de non-mise en œuvre de celle-ci (comme cela existe dans le domaine politique ou dans le domaine économique) ?

Il se trouve, de manière moins impérative que la loi, que les récents contrats signés dans le cadre de la politique de la ville – contrats état-régions-communes – imposent l'obligation pour les communes de mettre en œuvre de véritables modalités de participation des habitants.

Le problème, c'est que cela est dit au moment de la signature du contrat, mais il n'en demeure pas moins que le contrôle a posteriori de cette réalité de la participation n'est pas franchement mis en œuvre.

Se pose là aussi, bien sûr, le problème des critères d'évaluation.

En effet, sur quels critères, peut-on juger que tel dispositif a atteint son objectif ou non ?

Dans quelle mesure peut-on parler de participation ou non ?

C'est peut-être pourquoi le législateur s'en est tenu, jusqu'ici, à une formulation générale de la définition de la participation des habitants. C'est-à-dire au principe.