



L'impossible démocratie participative

Michel Monbeig

DANS **PENSÉE PLURIELLE 2007/2 n° 15**, PAGES 29 À 47
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 1376-0963

ISBN 2804154448

DOI 10.3917/pp.015.0029

Date de mise en ligne : 01/08/2007

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2007-2-page-29?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'impossible démocratie participative

MICHEL MONBEIG¹

Résumé : La démocratisation des politiques publiques est sans doute l'enjeu de la gouvernabilité des villes. Peut-on ou veut-on faire participer les habitants des quartiers qualifiés de difficiles au gouvernement de la cité ? Un postulat oriente cette thèse : la démocratie ne se décrète pas dans l'action publique. Elle est d'abord une expérience sociale qui confronte les acteurs à leurs contradictions, entre stratégie, idéologie et subjectivité. Cet article montre que les acteurs locaux pris dans des logiques de systèmes locaux auxquels ils participent de manière plus ou moins volontaire, produisent une exclusion « politique » des habitants des quartiers d'exil ; cette exclusion se construit lors de rencontres durant lesquelles les échanges linguistiques renforcent de manière radicale les modalités d'exclusion des plus démunis.

Mots clés : démocratie, politiques publiques, ordre local, expérience et langages.

Dans quelle mesure veut-on réellement associer les habitants des quartiers sensibles à la mise en œuvre d'une politique publique ? Comment leur permettre d'entrer en concertation et de participer à la gestion de la cité ? Que changer dans les pratiques, qui puisse réellement ouvrir des espaces de débats à ces habitants des quartiers sensibles ? Nous proposons comme hypothèse liminaire et générique qu'il n'existe pas vraiment de nouvelles pratiques en matière de participation des usagers ou habitants des quartiers sensibles. Les changements annoncés reposent souvent sur d'anciennes « histoires » habillées de concepts nouveaux. C'est ce qui en produit la légende (alma gare de Roubaix) et l'illusion de leur pertinence.

Pourtant, tout avait bien commencé. Depuis 1983, une idée centrale est présente, rappelée sans cesse, dans les textes qui organisent la politique de la ville : « Rien ne se fera sans la présence active des habitants ». Hubert Dubedout va commettre un rapport qui fait date dans l'histoire de la politique de la ville. Souvent cité, peu repris, le rapport « Ensemble refaire la ville » reste, selon

¹ Docteur en Sociologie, Michel Monbeig dirige le département des formations supérieures et de la formation continue à l'institut du travail social Pierre Bourdieu de Pau.

nous, fondateur dans l'idée qui mettra à mal les acteurs de la politique de la ville. Faisant le bilan d'un an de travail avec la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Hubert Dubedout va fortement mettre en critique la manière avec laquelle, dans le cadre de l'opération Habitat et vie sociale (HVS), la participation des habitants s'est réalisée. « La participation des habitants à la conception des opérations et au suivi de leur déroulement n'a guère eu le succès et les effets escomptés. Au comportement traditionnel des responsables locaux... s'ajoute la méfiance des occupants face aux changements provoqués en dehors d'eux. Il en a résulté une incapacité à reconnaître l'originalité et la spécificité des pratiques des aspirations et des revendications des populations concernées. De ce fait, fait-il remarquer, l'animation sociale est apparue comme une tentative artificielle de les intégrer au sein d'un modèle qui les exclut par ailleurs². »

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

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

D'années en années, ce principe est rappelé dans tous les textes qui encadrent et orientent la politique de la ville. Bien sûr, les alternances démocratiques vont plus ou moins renforcer l'idée de participation, mais aucun des gouvernements ne fera l'impasse sur ce principe central. Priés et invités à faire, les élus et signataires du document de la mise en œuvre de l'action locale, le contrat de ville, réaffirment la centralité de ce principe. De rapports en rapports, la participation des habitants est non seulement évoquée mais caractérisée comme la vérification de notre projet démocratique. Jusqu'en 1998, où Jospin déclare que « la participation des habitants [...] est au cœur de la politique de la ville. Cette plus forte implication conditionne la réussite de ces contrats. »

Cette orientation, cette impulsion forte portée par le Premier ministre de l'époque est une invitation à plus de démocratie si l'on accepte l'idée de Touraine disant que « la démocratie est le régime où la majorité reconnaît les droits des

² H. Dubedout (1983). *Ensemble refaire la ville ; rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*, Paris, La Documentation Française.

minorités »³, ce qui selon lui ne peut exister « sans la capacité du plus grand nombre de participer à la création et à la transformation des institutions sociales ». La participation des habitants devient donc, selon nous, une extension de la démocratie dans le sens où elle devient une pratique du quotidien.

Au-delà de ce qui constitue le substrat de l'action publique, c'est-à-dire ces énoncés publics, derrière ces discours, nous avons cherché ce qui se pratique réellement. En fait, nous allons tout simplement nous attacher à voir comment les discours de ou sur la démocratie se trouvent mis en œuvre. La démocratie est plus qu'une idée, elle est aussi procédures d'actions. La démocratisation de l'action publique vise donc à renforcer à la fois la discussion et l'implication. Elle est à la fois pensée et action. Si nous nous accordons à dire que la démocratie est à la fois idée du monde et pratique de ce monde, idée de son organisation et pratique organisationnelle, alors tout au long de notre texte nous aurons comme préoccupation de répondre à cette question : dans quelle mesure la participation des habitants est-elle un support aux changements de pratiques des acteurs dans les quartiers d'habitat social ?

1. Le constat

Notre recherche s'est réalisée sur Pau, ville moyenne inscrite dans les dispositifs de la ville depuis les premières opérations HVS. Doté d'un contrat de ville d'agglomération, le GIP DSU de Pau a demandé à l'Institut du Travail Social Pierre Bourdieu de Pau, de réaliser une enquête d'évaluation sur la participation des habitants. Utilisant cette proposition, notre travail de terrain nous a amené à utiliser quatre corpus de données : des comptes rendus de groupes de travail organisés sur le modèle de l'intervention sociologique (3 groupes 40 heures), des questionnaires, des entretiens qualitatifs réalisés avec les acteurs de la politique de la ville (élus, travailleurs sociaux, administrations, habitants 50 personnes), analyse des documents du contrat de ville, participation aux réunions publiques du contrat de ville.

Pour ce qui est de nouvelles pratiques participatives, tant nos observations que les différents rapports d'évaluation montrent bien l'impossibilité pour les acteurs locaux de leur donner une réelle dimension pratique et par extension d'en faire un point d'appui transférable dans le cadre des politiques publiques, ce qui était aussi une de leurs vocations initiales. Décrite comme pouvant permettre un renouveau démocratique dans la pratique de gestion de l'action publique, la participation des habitants s'avère être à l'observation dans une impasse.

C'est après un premier travail d'exploration que nous avons reconstruit ces spécificités, c'est pourquoi dans une première approximation nous pouvons nous risquer à donner comme définition : la participation est un ensemble d'activités ou d'actions visant à permettre aux habitants des quartiers d'habitat social, éligibles dans le cadre du contrat de ville, de prendre part effectivement à la construction et à la mise en œuvre de l'action publique. Pour prendre part, il faut décliner des conditions nécessaires et suffisantes. Il faut donc pour que

³A. Touraine (1994). *Qu'est ce que la démocratie*, Paris, Fayard.

cette définition soit complète préciser que l'association effective des habitants s'organise à partir de quatre dimensions :

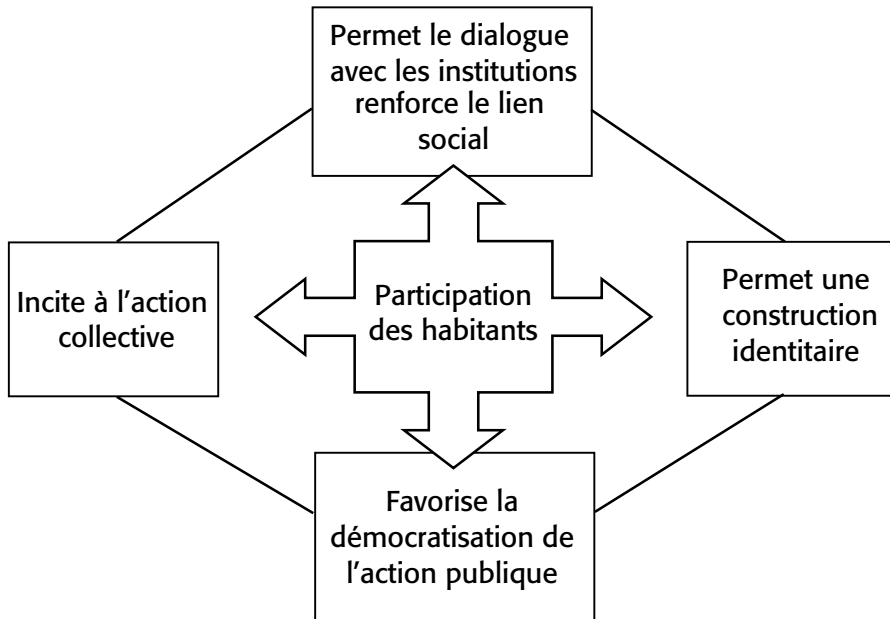
- l'information,
- la consultation,
- l'implication,
- l'évaluation.

Condition nécessaire, il faut que l'énoncé prenne en compte ces dimensions ; condition suffisante, il faut que les quatre dimensions du concept soient effectivement réalisées et ce dans le cadre des opérations ou actions spécifiques au contrat de ville. On ne peut considérer la participation des habitants, sauf à dénaturer le concept, que dans cette perspective. D'une certaine manière, on peut d'autant mieux saisir les écarts entre ce qui est prôné dans le texte de la circulaire organisant les contrats de ville, et les réalisations concrètes si l'on se réfère à ces dimensions. À Pau, par exemple, les acteurs nous disent souvent faire une partie de l'information, quasiment pas de consultation ; pour ce qui est de la troisième et de la quatrième dimension (sans jeu de mot), chacun s'accorde à dire que rien n'est fait en la matière.

Si l'on veut considérer la participation comme une activité visant à ouvrir le débat sur un programme d'actions et ensuite à permettre dans des modalités particulières la réalisation de ces actions décidées de manière conjointe avec les habitants, les dimensions que nous proposons ne sont que l'agencement normal de toute forme d'action fondée sur une logique de projet. Ainsi nous pouvons préciser que chacune des dimensions revêt en elle-même une spécificité :

- L'information vise à communiquer et à informer les habitants concernés des modalités pratiques de la politique qui sera menée. Cette information est un préalable à la connaissance indispensable à toutes actions publiques ; les modalités concrètes peuvent prendre là différentes formes : bulletin municipal, réunion publique, courriers...
- La consultation est la deuxième dimension visant à prendre en compte par des moyens appropriés l'avis des habitants concernés sur une question, un problème, une suggestion ou une décision que souhaiteraient prendre les autorités, et à intégrer ces opinions dans la décision terminale ; les modalités là sont plus réduites, elles peuvent aller de l'enquête d'opinion à des forums citoyens en passant par les enquêtes d'utilité publique.
- L'implication vise à permettre l'association effective d'habitants à la réalisation concrète des actions ; là, la forme revêt sans doute de l'importance. L'implication vise à permettre l'expérimentation, l'innovation... la réalisation peut se faire sous forme hybride, c'est-à-dire de manière conjointe avec des opérateurs institutionnalisés, des administrations... ou par la seule action d'habitants réunis en collectifs ou en associations.
- L'évaluation est la clé de voûte de ce dispositif complexe, qui permet à chacun des habitants ayant participé à l'action de faire le point sur l'effectivité de ce qui a été énoncé, réalisé... L'évaluation est certainement à ce jour le moyen le plus démocratique pour intégrer de manière significative les habitants des quartiers concernés.

Mais les opérateurs palois donnent à la participation des habitants d'autres qualités intrinsèques conséquentes, que l'on pourrait qualifier de consubstantielles :



Si nous nous référons au thème de nos rencontres, la participation des habitants est la quintessence des pratiques. À tout le moins, elle est une forme des plus abouties. Elle est d'abord et avant tout politique. Non pas parce qu'elle est support à une politique publique, mais parce qu'elle demande aux acteurs de travailler sur les deux registres de la politique : l'une, que nous qualifierons de pratique langagière, qui demande aux acteurs opérateurs d'ouvrir des espaces publics de débats à des habitants peu au fait des normes en matière de débats publics, l'autre qui demande d'ouvrir la pratique d'action de la politique de la ville et là encore d'ouvrir l'action publique à des personnes qui ne sont pas acteurs institutionnalisés.

Quand nous avons présenté ce schéma aux opérateurs palois, ils disent alors : la participation des habitants devient source de certitude, elle est l'extension ou le cœur du projet démocratique. Elle fonctionne comme un miroir dans lequel les opérateurs peuvent espérer trouver des solutions à l'impasse du projet politique du contrat de ville, et dans le même temps elle construit un univers démocratique conforme à ce que les opérateurs souhaitent dans le cadre de l'action publique.

Cette construction est conforme aux qualités normatives et socialisées des opérateurs. Ceux-ci construisent l'image de l'acteur participatif, ils construisent leur propre image, et ce faisant, ils s'assurent d'être porteurs du projet et peuvent exiger d'autrui la conformité à ce modèle. Ils souhaitent alors que l'ensemble des acteurs soit identique pour mettre en oeuvre ce projet.

2. Une pratique spécifique qui pose problème

À Pau, depuis qu'existe la politique de la ville, on voit germer des actions qui sont conduites sous une forme participative. En bonne logique, les acteurs opérateurs de la politique de la ville nomment ou désignent, sous le vocable de participation des habitants, tout un ensemble d'activités qui associent de près ou de loin les habitants des quartiers concernés. Dans la mesure où les signataires du contrat de ville ont inscrit la participation comme un principe central organisant la politique de la ville, chacun se doit d'indiquer comment se réalise cet engagement. D'une certaine manière, le vocable de participation devient une variable d'ajustement de conformité au texte du contrat de ville. En fait, ces actions ou activités sont l'illustration d'un rapport particulier liant les destinataires (les usagers) des politiques publiques aux opérateurs des mêmes politiques.

Ce modèle est celui de l'action institutionnalisée. Le modèle vient d'en haut (les institutions) et l'individu d'en bas est soumis par effet de diffusion ou de contrainte aux propositions pensées comme conformes aux normes nécessaires à la reproduction d'un système d'intégration. La participation invoquée ne vient en rien changer la nature et le fond de l'intervention, disons pour faire simple qu'elle l'habille avec du neuf.

D'ailleurs, si les acteurs ont le sentiment de pratiquer une forme de participation, 65 % des personnes interrogées trouvent que la participation telle que demandée dans les textes est inexistante dans les actions du contrat de ville de Pau, et 73 % des mêmes personnes pensent que la participation est très difficile ou compliquée à mettre en œuvre.

3. Un problème, deux arguments

Devant ce problème les acteurs ont deux arguments : le premier renvoie à la dimension instrumentale et pratique de la participation, les acteurs selon eux n'ont pas les moyens. Les personnes que nous rencontrons nous disent leur difficulté à trouver des outils d'information pertinents, les réunions n'ont pas de succès, les tracts ne sont pas lus. Elles disent aussi ne pas savoir construire des outils de consultation. Elles nous disent ne pas avoir de projets intéressants ou novateurs portés par les habitants et créant une mobilisation endogène dans le quartier, elles ont souvent du mal à trouver les bons interlocuteurs ; les exigences de l'équipe opérationnelle n'étant pas selon elles en rapport avec le difficile travail de terrain. Bref, l'absence de participation peut alors être référée à une « simple » question pratique d'absence de moyens, de temps, éventuellement de savoir-faire spécifiques, de formation des acteurs. La participation est souvent ramenée à une dimension de faisabilité liée au territoire, aux individus, aux moyens pratiques.

Le deuxième type d'argument qui nous est proposé est « l'habitant ». Ce sont évidemment les premiers responsables de cet état de fait insoumis : individualistes, peu ou pas intéressés, peu ou pas éduqués aux complexités du monde, la participation ne semble pas être la préoccupation des habitants.

Liant la pratique institutionnelle et les représentations associées aux habitants des quartiers difficiles, les opérateurs locaux construisent un discours où les gens sont décrits selon les normes des classes dominantes qui prennent valeur d'universel. Le premier argument venant trouver là son explication. On ne peut pas faire parce que l'habitant ne veut pas faire, ne sait pas faire.

Cette évidence fonctionne avec toute la force de la doxa, du savoir du sens commun. Elle s'auto-alimente dans une circularité de l'argumentation. Les acteurs y adhèrent pour diverses raisons, souvent bonnes et proches de l'interprétation qu'ils ont de leur réalité de travail. Oui, il y a des difficultés pratiques et oui les habitants sont peu nombreux dans les instances qui leur sont proposées. À bien y prêter attention, nous sommes loin de la démocratie de libération, mais seulement parce que l'habitant n'est pas un acteur en capacité de s'élever à la condition de sujet démocratique. Les institutions ont donc un travail (conforme à leurs missions) d'éducation, de sensibilisation, de « citoyenneté » à faire sur le terrain. Argumentaire et interprétation étant bouclés autour de l'habitant, il lui sera difficile d'en sortir et confirmera donc tout le travail à réaliser avant de mettre effectivement en place la démocratie participative dans ces quartiers.

Tout en reconnaissant des qualités au concept de participation, les opérateurs manifestent un scepticisme évident voire une défiance à son égard. Comment cela se manifeste-t-il ? Quel impact cela a-t-il sur les moments de rencontre ?

4. Et pourtant ils parlent

Le projet de rénovation urbaine des quartiers pauvres de Pau est l'occasion pour les opérateurs palois⁴ de construire par l'évocation d'un monde symbolique et imaginaire les éléments constitutifs d'une « cité nouvelle » ; mais les débats sur ces projets divers sont aussi l'expression officielle de la volonté d'ouvrir l'espace public aux habitants et donc d'expérimenter une forme de « démocratie directe », nouvelle. Jamais les habitants de ces quartiers n'ont été consultés sur quoi que ce soit en quoi que ce soit. Le discours sur la participation des habitants est alors au centre des logiques d'action qui organisent le contrat de ville de Pau.

Lors de ces réunions publiques, sont présentées les ébauches picturales de ce que seront ces quartiers demain ; elles sont un prétexte au débat. Ces rencontres veulent illustrer un monde meilleur fondé sur le mode participatif. Les esquisses proposées insistent sur l'environnement (espaces verts, perspectives d'ouvertures sur d'autres espaces, couleurs, places publiques, qualité de la vie, des relations sociales, d'un espace qui est de nouveau propriété des habitants...). Les démolitions et les remplacements d'immeubles par des collectifs plus petits, des perspectives architecturales d'ouvertures vers de grands espaces, des grandes places lumineuses, colorées... tout un ensemble d'éléments qui font l'unanimité.

⁴ Le langage indigène local identifie les « opérateurs » comme un groupe constitué des élus, techniciens et travailleurs sociaux.

Tout le monde est d'accord pour avoir des espaces verts, des écoles plus petites, des couleurs, un environnement sécurisé, des bus, de petites habitations fonctionnelles, des places publiques, un marché... ces propositions font l'objet de discussions, d'informations, d'échanges de points de vue. Les « décideurs locaux » présentent de manière plus ou moins précise ce qu'ils comptent faire, disent leurs orientations. La participation des habitants se réduit dans ces situations à une simple information. La finalité de ces débats vise peu ou prou à construire une cité commune. Le but des débats n'est donc pas de chercher un accord de tous mais d'éprouver que la cité nouvelle peut naître de l'échange collectif.

En fonction des projets d'aménagements, les habitants sont consultés sur diverses orientations. Il leur est même proposé de participer à certaines réalisations. Mais très vite on perçoit que ces propositions sont faites sur un mode qui laisse peu de place à la contradiction, à l'autonomie et à la modification des projets. Les décisions, dans la plupart des cas, sont déjà prises. Les opérateurs cherchent plus, par un stratagème discursif, à emporter l'adhésion des participants qu'à leur permettre une réelle appropriation du projet. La participation énoncée sombre très vite dans une « illusion participative ».

Démocratique, la participation peut permettre un changement de rapport avec les institutions, les projets de rénovation de quartiers vont sans doute dégager des consensus importants et peuvent permettre une sorte d'alliance, alors que se passe-t-il ? Et pourquoi ne voit-on pas de changements ?

5. Les caractéristiques des mondes. Les pratiques langagières

C'est à partir des moments de rencontre et de débats publics que nos observations vont nous permettre de saisir les pratiques langagières des opérateurs.

Comment fonctionne cette illusion participative ? L'enjeu dans l'espace public de débat est d'affirmer, par le discours, la légitimité des propositions et la légitimité de la décision. Légitimité des discours et légitimité des décisions s'appuient l'une et l'autre sur la légitimité de l'acteur. Celle-ci n'est jamais acquise définitivement, surtout dans les débats publics. Elle est questionnée par les participants et demande à ce que chaque personne faisant valoir son point de vue, dise en quoi ce qu'elle propose participe de l'intérêt général. Ce qui est questionné n'est pas la pertinence de la proposition mais plutôt ce qui fonde en légitimité celui qui le dit. Ce doute sur la légitimité des acteurs et sur leur pertinence à définir l'intérêt général, structure les modalités de la rencontre.

Les décideurs et les opérateurs locaux vont alors avoir deux objectifs : contrôler les cadres de l'interaction en cours et contrôler les propositions qui sont faites de manière à ce que les habitants ne puissent faire valoir autre chose que ce qui est autorisé dans l'espace ainsi construit. Pour cela, ils proposent alors de « travailler » sur le langage fondé sur une construction des mondes.

La participation des habitants passe alors par une pratique des opérateurs, elle se concentre sur la première des dimensions de l'action publique, elle construit un univers politique, par le débat, l'échange, mais ce faisant elle

construit un univers de pratiques spécifiques. Ces pratiques langagières construisent le substrat de ce que pourrait être une participation des habitants dans le cadre d'un contrat de ville : elle définit les contours d'une cité, elle construit des mondes sociaux où les acteurs peuvent participer mais sous conditions : ces contours sont dimensionnés selon un « rite » qui, lors des débats, vise à la présentation de soi et de son appartenance institutionnelle, synonyme de monde particulier.

6. Les mondes en quatre dimensions

Ces mondes permettent aux opérateurs de définir leur position légitime. Ils permettent par leur exposition une « prise de position » et indiquent ainsi les possibles alliances ou collaborations. Nous proposons une « reconstruction » en quatre dimensions simplement parce que ces quatre dimensions suivent la manière dont les acteurs institutionnels prennent la parole et construisent leur discours quand les débats ont lieu et quand ils prennent la parole.

Derrière ce simple exercice de présentation de soi, dans les règles communes de la politesse, se constitue en fait la figure publique conforme à son moi et qui indique à l'auditoire les caractéristiques de l'identité institutionnelle de celui qui parle. Le monde décrit n'est pas un monde imaginaire, il est tel que l'acteur pense qu'il doit être. D'une certaine manière, cette production langagière relève de deux axes : la dimension de la connaissance et la dimension de la norme. Pour participer à la cité, il faut savoir et posséder quelques qualités pratiques qui permettent de se mouvoir dans le monde proposé. Cette construction a une visée à la fois subjective pour l'acteur qui parle et contraignante pour le destinataire du discours.

Une première dimension nomme l'acteur. La deuxième vise à définir ou rappeler la valeur essentielle sur laquelle il fonde son action. La troisième propose de qualifier le mode d'action, et enfin la quatrième vise à circonscrire dans l'espace le monde auquel il fait référence.

7. Le monde des élus

Les élus sont soucieux de l'intérêt général, leur monde est celui de la cité. La cité est construite avec et par le citoyen qui accepte les règles de fonctionnement fondées sur la délégation et s'y conforme. Le citoyen est responsable de l'intérêt général par la délégation qui lui est accordée. Son action a pour but la ville en tant qu'espace collectif commun.

Le tableau se complète alors de cette manière :

Qui \ Quoi	Acteur	Valeur en finalité	Mode d'action	Espace
Élu	Citoyen	Intérêt général	Responsabilité délégataire	La ville

8. Le monde des techniciens

Pour les techniciens, le langage est aussi celui du bien-être mais un bien-être fondé sur le progrès « technique ou social... », un bien-être qui est LA rationalité. Redevable des deniers publics, le technicien s'inscrit dans une logique d'impartialité et rend compte de son travail à l'ensemble de la cité ; il est le réalisateur-constructeur de la cité selon des choix qui ne sont pas les siens mais qui respectent les décisions prises. L'habitant doit alors s'élever à la compréhension du monde technique et rationnel ; comptable de l'argent public, il est un honnête homme.

Qui \ Quoi	Acteur	Valeur en finalité	Mode d'action	Espace
Technicien	Expert	Améliorer les conditions de vie, fondé sur l'idée de « progrès »	Rationalité	Espace urbain (Domaine d'application)

9. Le monde des travailleurs sociaux

Les travailleurs sociaux construisent une cité fondée sur l'humanisme orienté sur le don de soi et l'altruisme ; missionnés par la société pour réaliser ce que d'autres ne veulent pas faire, chargés de s'adresser aux malheureux, aux damnés de la terre, ils se situent dans le domaine de la dimension morale et de l'éducation à la morale. Si l'habitant veut le rejoindre, il doit alors conscientiser sa place, prendre en compte son malheur et s'élever au-dessus de sa condition. Il est attendu à l'aune de l'éthique de conviction et de responsabilité.

Qui \ Quoi	Acteur	Valeur en finalité	Mode d'action	Espace
Travailleur social	Pédagogue, celui qui initie oriente et sanctionne	Éthique	Engagement de soi	Monde social

10. Les mondes des opérateurs institutionnels

Le tableau des mondes peut se compléter ainsi :

Qui \ Quoi	Acteur	Valeur en finalité	Mode d'action	Espace monde
Élu	Citoyen qui s'engage pour sa cité	Intérêt général	Responsabilité délégataire	La ville
Technicien	Expert qui n'impose pas des choix sur ses seules idées	Progrès social	Rationalité	Domaine d'application
Travailleur social	Pédagogue, celui qui initie oriente et sanctionne	Éthique	Engagement de soi	Monde social

11. La production de la légitimité

Bien sûr, ces dimensions ne sont pas stabilisées. Chacun des opérateurs peut utiliser un ou plusieurs registres. Selon les situations, les acteurs vont passer d'un registre à un autre. Les arguments en légitimité qui seront utilisés le seront aussi en fonction des situations, de la volonté de convaincre et de la volonté d'affirmer le point de vue comme seul possible.

Ces mondes apparaissent, dans les propos des acteurs institutionnels, comme des cadres propices à l'action. Les débats qui ont lieu permettent à chacun des locuteurs de présenter son monde. Mais cette présentation n'est pas sans effet sur la dimension participative. Institué et légitimé par le dispositif contrat de ville, renforcé par son appartenance institutionnelle, l'opérateur montre les conditions d'accès à une participation plus pleine à la vie de la cité. Pour définir l'intérêt général, l'important est une conception particulière du monde fondée en valeur et argumentée en raison. Le débat public permet aux opérateurs de dire ce qui sera conforme dans un monde social ordonné.

La participation des habitants peut se réaliser mais à l'intérieur de ces cadres. Ainsi peu ou prou pour rentrer dans les « mondes vécus », l'habitant doit à la fois être un citoyen pleinement investi de sa grandeur pour définir l'intérêt général, technicien ou expert au point de saisir les contraintes techniques qui sont intégrées au problème à traiter, altruiste au point d'abandonner ses égoïsmes pour refonder le lien social. L'habitant se trouve alors « investi » ou sommé d'investir tout ce qui fait l'organisation de l'action publique.

Si les trois groupes d'opérateurs se sentent légitimes en fonction de leur appartenance institutionnelle sur laquelle ils n'ont pas à répondre, l'habitant lui, dépouillé de toute appartenance institutionnelle, doit alors revêtir l'ensemble des habits de lumière des groupes dominants, au risque d'être disqualifié ou exclu.

L'exercice qui lui est proposé devient une épreuve supplémentaire. Ce que nous allons voir, c'est la manière dont l'habitant répond et ce que produit cette réponse à la fois sur la perception que peuvent en avoir les acteurs concernés et sur le processus de démocratisation qui se joue.

12. Le monde des habitants

L'habitant, lui, propose un monde plus prosaïque, plus expérientiel et pratique. Il construit un monde dans lequel il est, de fait, expert d'usage, acteur du changement et volontaire pour modifier sa place dans la cité. Il sait que le collectif est l'élément central de son action mais ne dédaigne pas utiliser des stratégies personnelles comme les autres pour arriver ses fins. La cité de l'habitant est celle de la quotidienneté.

L'habitant n'a pas d'appartenance institutionnelle. C'est ce qui le différencie des autres acteurs. La seule référence possible dans un débat concernant la réhabilitation du quartier est alors lui-même dans son quartier. Bien souvent, il se trouve rattrapé par cette dimension. La solitude de l'habitant est à comprendre dans le rapport qu'il établit avec les institutions.

« Je parlerai en tant qu'habitant, j'habite le quartier des grandes tours. Les habitants ont parfois des idées, on sait proposer des tas de petites choses pour le voisinage... mais on a l'impression que ces idées sont souvent reprises soit par des élus, transformées et accaparées, soit reprises par les travailleurs sociaux parce que l'habitant individuellement a besoin d'un support. Donc les élus vont récupérer les idées des habitants. Les associations aussi vont récupérer les idées des habitants. »

« J'ai l'impression qu'on voudrait formater, réglementer, encadrer quelque chose qui va se faire naturellement. En fait, si on laisse faire, l'important c'est d'aller chercher les richesses qu'ils ont ; c'est les techniciens du quotidien. »

Qui \ Quoi	Acteur	Valeur en finalité	Mode d'action	Espace
Habitant	Soi	Vie bonne	L'usage quotidien	Le quartier et la cité

Notre tableau des mondes proposés se complète alors :

Qui \ Quoi	Acteur	Valeur en finalité	Mode d'action	Espace monde
Elu	Citoyen qui s'engage pour sa cité	Intérêt général	Responsabilité délégataire	La ville
Technicien	Expert qui n'impose pas des choix sur ses seules idées	Progrès social	Rationalité	Espace urbain (Domaine d'application)
Travailleur social	Pédagogue, celui qui initie oriente et sanctionne	Éthique	Engagement de soi	Monde social
Habitant	Soi	Vie bonne	L'usage quotidien	Le quartier et la cité

Quand les habitants sont mobilisés sur des questions qui concernent la vie commune dans la cité, ils sont capables d'être conformes aux qualités attendues dans le cadre de la participation des habitants. Par leurs questions, leur souci de clarté, de transparence, de justice même, ils montrent aux opérateurs que selon les situations ils peuvent s'investir et produire, par leur participation, de l'action publique, si on leur en donne les moyens.

En montrant de réelles capacités à s'inscrire dans un débat public sur des sujets qui les intéressent, ils déstabilisent les opérateurs présents. Soit par la perspicacité des propositions, par la forme de leur propos, par les questions qu'ils posent... Les rencontres qui ont lieu montrent que les habitants ne sont pas forcément ceux que les opérateurs croyaient rencontrer. Ils sont présents, pas forcément nombreux mais présents, ils participent aux débats, posent des questions, formulent des souhaits, des revendications. Ils abordent la complexité de leur quartier avec une relative facilité, ils sont des experts du quotidien, chose qui semble déstabiliser les opérateurs.

Ces rencontres montrent que les habitants sont dans la même dynamique de recherche de débat public. Non seulement ils ne le fuient pas, mais en plus leur participation réelle s'avère être des plus porteuses en termes de propositions. Il semble alors que ce sont les habitants qui produisent le mieux cette démocratisation du débat public ; ils sont sans doute plus proches des opérateurs qu'ils ne le pensaient. Eux aussi sont capables de dire ce qu'ils souhaitent, se rapprocher du cœur de la ville, eux aussi peuvent travailler à définir les conditions d'une vie bonne, dans un quartier plus ouvert sur le monde.

Mais ces propositions rapidement s'avèrent sans suite. Elles ne sont pas reprises, elles ne donnent pas lieu à d'autres réunions, à d'autres propositions. Elles sont invalidées par la logique de l'activité politique. La temporalité des décideurs ou des opérateurs est différente de celle des habitants. Pour avan-

cer, il faut prendre le temps. Ce temps-là, les opérateurs décident de ne pas l'accorder. Il leur faut avancer vite, tenir des délais, prendre des décisions... bref, il leur faut revenir à ce qu'ils font traditionnellement, décider entre eux de ce qui est bon pour les autres.

13. Principe d'opposition

Alors comment faire pour que l'offre de participation soit opératoire ? Dès lors que nous évoquons l'idée d'une offre ou d'une proposition, il nous faut admettre que cette proposition constitue l'objet même de l'opposition. C'est donc sur un principe d'opposition initiale que la participation des habitants peut avoir lieu. Ce principe se structure sur deux axes. Le premier que nous qualifierons d'enrôlement et le deuxième que nous qualifierons d'engagement.

13.1. L'enrôlement

Lors des débats publics, les opérateurs construisent une offre de participation qui s'avère difficile voire impossible à saisir par les habitants. Ils ne la présentent qu'à partir d'un contrôle accru des capacités de l'habitant à être conforme, à se saisir des éléments constitutifs des normes dominantes, du point de vue langagier bien sûr, mais aussi au niveau symbolique d'acquisition du statut d'acteur institutionnalisé. La transaction proposée sur cette seule et unique dimension n'est pas un terrain favorable à la participation dès lors que les opérateurs veulent amener l'habitant sur la seule dimension discursive, ce qui le met systématiquement dans une forme dominée d'expérience. La construction des mondes sociaux et leur exposition langagière est un handicap initial lourd pour les habitants, qui fondent leur « légitimité » sur la seule dimension de l'expérience pratique de l'espace du territoire ou du quartier.

Nous avons remarqué que l'absence de procédure claire sur l'espace de débat renforce la dimension excluante et discriminante des opérateurs à l'égard des habitants. Les débats publics apparaissent comme une illusion de démocratie. Les acteurs ne sont pas à égalité de chance et les inégalités structurelles, dès lors qu'elles ne sont pas annulées initialement, refont surface dans le débat public. C'est, je crois, la critique qui est faite du modèle théorique d'Habermas. Les acteurs n'apparaissent jamais à égalité de condition dans l'espace public de débat, ils ne sont pas dotés des mêmes capacités initiales (capital linguistique).

Les discours de l'expertise, de la citoyenneté ou de l'engagement de soi, prônés par les acteurs institutionnalisés, sont d'autant plus efficaces qu'ils prennent une allure d'un savoir qui n'appartient qu'aux autres. Mais il faut qu'il soit à la fois caché et visible. Ce « savantisme » est l'apanage de ceux qui savent et l'ignorance est du côté des pauvres.

Les habitants qui sont alors consultés se font déposséder de leur propre raison. La stratégie des opérateurs vise à leur faire dire et reconnaître au bout du compte que l'action de la ville et du maire est bien en leur direction : « on va construire ensemble un autre quartier ». Le processus langagier ne permet plus la critique. Le problème est nommé par un autre, extérieur au quartier.

Cette extériorité, on l'a vu, dépossède l'habitant, malgré ses sursauts, de la capacité critique sur l'ensemble de ce qui fait problème.

Là est sans doute la raison pour laquelle les participants à certains débats reprennent à leur compte le vocabulaire des opérateurs de la politique de la ville et notamment des travailleurs sociaux. Il n'est pas offensant de penser qu'ils s'approprient le vocabulaire des opérateurs pour en apparaître plus proches et donc, d'une certaine manière, cette façon de faire leur donne le sentiment d'acquiescer, par là, une forme de reconnaissance.

L'expert, le travailleur social, l'élu demandent, chacun à leur façon mais de manière identique, que l'habitant maîtrise et s'approprie les qualités intrinsèques des acteurs dominants. L'exigence, qui est faite aux habitants, de traduire leur discours en expertise technique fondée sur la connaissance spécifique, de traduire leurs émois et leurs revendications en mots politiques intégrés et admis dans le vocabulaire des élites, qui prennent en compte l'intérêt général ou bien encore qui soient conformes aux valeurs essentielles du vivre ensemble, cette exigence-là demande aux habitants d'intégrer par la pensée les normes langagières dominantes dont ils peuvent ensuite faire usage dans les discours publics.

La recevabilité du discours fondé sur la vérité, la justesse et l'authenticité⁵ dans l'espace public n'est possible qu'à condition que l'habitant s'exprime dans la langue dominante. Entrer dans l'espace public est un travail spécifique qui exige de l'acteur la démonstration par le langage de sa capacité à intégrer les règles et les subtilités de la langue.

Mais cette maîtrise n'est pas une vérification de « l'intelligence » de l'orateur, dans ce cas présent. Durant notre enquête, nous avons vu que même si l'habitant essaie de dire avec les mots des autres ce qu'il souhaite faire passer comme message, il ne trouve pas sa place dans l'univers symbolique qui lui est proposé. La maîtrise langagière n'est pas tout. Elle est le reflet d'une situation dans laquelle l'habitant se conforme spécifiquement à ce qui lui est demandé mais en sachant, de toute manière, que même avec cet effort il n'est pas admis. Le travail de rencontre entre les opérateurs et les habitants est en fait un travail d'imposition.

La recevabilité de la demande de l'habitant ne peut alors se réaliser que sous conditions. La participation des habitants ne peut se réaliser qu'à partir du regard de l'autre mais aussi à partir du jugement de l'acteur dominant sur la qualité de l'autre. Cette qualité s'évalue à partir de deux indicateurs factuels, l'espace dans lequel la personne vit, qui reflète quasiment « son âme », et son langage qui reflète lui aussi sa personnalité profonde, sa subjectivité.

Ce double jugement intégré, intériorisé par l'habitant, peut sans doute expliquer l'agressivité dont il peut faire preuve dans certaines réunions publiques. Mais il est aussi explicatif de ses absences dans le cadre des réunions publiques. L'intériorisation des normes dominantes imposées par l'extériorité n'est pas vécue ni perçue comme le processus de socialisation mais plutôt comme la négation de la revendication initiale des habitants dans leur capacité d'engagement.

⁵ Je renvoie aux nombreux ouvrages présentant la théorie de l'agir communicationnel d'Habermas.

Si le débat exclut de façon systématique (dès lors que des règles spécifiques n'ont pas été adoptées et mises en pratiques), l'action est contrainte. C'est pourquoi nous disons que l'offre faite par les groupes dominants aux habitants s'apparente à un octroi ; elle est proche d'un registre que nous qualifierions d'enrôlement ; la participation de l'habitant est possible mais à condition qu'elle soit sous contrainte (maîtrise de la structure de l'échange instable et incertaine) et correspondant au modèle proposé par le groupe dominant.

L'enrôlement est le concept qui reflète selon nous le mieux cette condition de l'offre. L'enrôlement propose à l'habitant de participer mais aux conditions plus ou moins fortes en fonction de l'action ou de la situation ; elle est une définition du rôle, elle est contrainte par une logique de l'apprentissage que l'on pourrait rapprocher de l'acculturation, elle permet l'élévation mais sous les normes définies par le groupe dominant, elle libère mais sous conditions. Si on avait à proposer un équivalent moral renforçant l'image du rapport de domination, on pourrait dire qu'elle est offrande.

13.2. L'engagement

La résistance des habitants, dans ces moments d'échanges symboliques, montre leur capacité réelle d'être des stratèges. Dans un monde réellement démocratique, cette capacité de résistance pourrait devenir un point d'appui à la définition d'un monde différent. Les habitants saisissent la subtilité de ce qui est en jeu dans ces interactions. Ils en ont une conscience claire, et c'est sans doute pour cela qu'ils proposent aux débattants la figure paroxystique de l'habitant désocialisé, agressif ou indocile. La transaction pourrait alors se concrétiser par des univers construits sur l'échange. L'habitant propose, lui, un modèle de participation fondé sur l'engagement. Il se veut un acteur autonome se considère comme en capacité, sait qu'il lui faut s'intéresser à la chose publique, demande à être informé pour choisir dans l'espace qui lui est proposé les orientations qui lui paraissent correspondre à son modèle de la cité. Il revendique le droit de choisir, il veut s'élever à la condition de sujet démocratique.

Il faut considérer l'engagement comme une demande de reconnaissance. Dans chacune des situations que nous avons décrites, la posture de l'habitant, loin d'être seulement en opposition, rappelait combien, dès lors que l'on fait appel à lui en tant qu'expert d'usage, il savait faire valoir des qualités pour lesquelles il attendait estime et reconnaissance.

Exclus des jeux habituels de l'action publique, souvent en situation d'exclusion, de désaffiliation, les habitants des quartiers défavorisés, qu'on voit dans cette attitude de domination ou de résignation quand ils rencontrent les opérateurs de la politique de la ville, attendent et demandent reconnaissance. Dans leur situation particulière, et compte tenu de leurs difficultés, leur présence et leur adhésion dans les débats sont à saisir comme un moment durant lequel les jeux stratégiques n'ont pas de sens et pour lesquels ils sont un moment de rencontre avec les institutions.

À partir de cette rencontre avec les institutions, qui paraissent souvent éloignées, anonymes, les habitants perçoivent l'utilité de leur engagement. Pour donner un équivalent à l'octroi, on pourrait dire que la participation de l'habitant est une conquête sur le groupe, l'adversité, le monde, l'injustice...

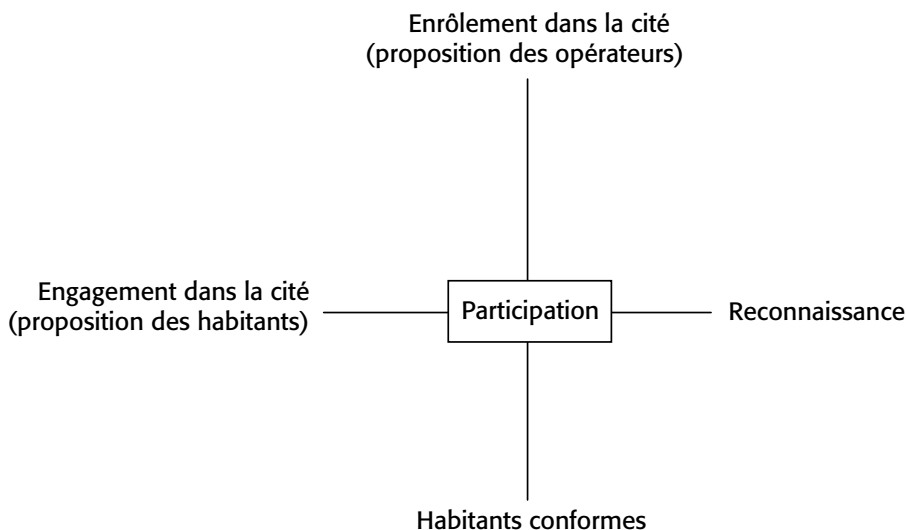
Nous pensons que ces deux dimensions (*enrôlement et engagement*) structurent la dynamique d'échanges, dans le cadre de la proposition de participation des habitants. L'interaction entre opérateurs et habitants n'est pas figée une fois pour toutes. La proposition et l'intérêt qu'elle revêt pour chacun des acteurs en fonction de la place qu'il occupe dans la gestion de l'action publique, cette proposition est fluctuante. D'une certaine manière, et nous l'avons vu dans quasiment toutes les situations qui nous ont été données à observer, ce qui est attendu par les opérateurs est un habitant conforme à un citoyen de la cité, acceptant l'ordre social. Dans ce cas, il ne peut pas y avoir de réelle participation et l'habitant « accepte » la situation sans opposition.

Dans de nombreux débats, ce qui nous semble demandé par les habitants, c'est qu'on leur propose des situations dans lesquelles ils peuvent faire la démonstration de leur capacité à s'inscrire pleinement dans un projet de gestion de politique publique. Ce que nous définissons comme la dynamique de l'interaction peut alors se schématiser de cette manière :

13.3. Enrôlement engagement

Ce schéma propose l'articulation des propositions de chacun des groupes : opérateurs et habitants. L'enrôlement sur le modèle des opérateurs cherche à ramener l'habitant au modèle initial de l'habitant conforme. Cette dimension renforce les logiques institutionnelles, initiales, permet d'asseoir les ordres locaux, d'affirmer la place des groupes dans l'espace social et de reproduire les logiques initiales.

La proposition des habitants est fondamentalement différente et formule un autre projet. L'engagement des habitants est possible, mais seulement si les règles du jeu démocratiques sont débattues, les objectifs affichés, les décisions transparentes, les procédures claires et surtout que l'on considère l'habitant comme un sujet démocratique.



La constitution d'un espace public de débat devient donc la première étape de ce qui peut constituer une démocratisation de l'action publique. C'est dans le débat sur le débat, c'est-à-dire la réflexion initiale sur les modalités de l'engagement que l'on trouve une possible réalisation. Dans ce schéma, l'opposition qui apparaît crée une dynamique propice à l'échange ou au conflit. Mais quelle que soit l'hypothèse, elle est constitutive de l'offre de participation. La participation trouve alors à se réaliser à l'intersection des deux axes. Elle est à la fois proposition contrainte, proposition acceptée mais permettant une reconnaissance des acteurs. Ni totalement contrainte ni totalement libre, elle prend en compte la spécificité de l'engagement de chacun des acteurs. Les opérateurs attendent sans doute de l'habitant un engagement identique au leur et les habitants demandent un engagement leur permettant une forme de réalisation de soi.

14. Conclusion : il faut accepter le conflit

Les rencontres, les débats ne sont jamais dégagés des formes initiales de domination qui constituent l'espace social. Nous pourrions penser que les structures tendent à « imposer » aux acteurs les modes de reproduction qui fondent leur légitimité et renforcent l'exclusion des plus faibles. Mais c'est sans compter sur ce que Honneth appelle la lutte pour la reconnaissance. L'enfermement par et dans les mots trouve sa limite, il n'est qu'à lire les travaux de Foucault sur la question lancinante de pourquoi l'obéissance. Si l'on accepte de considérer que l'acteur le plus dominé cherche en permanence les chemins par le droit de son utilité sociale, signe de sa reconnaissance sociale, alors on peut envisager une démocratisation de l'action publique.

La participation de l'habitant ne doit pas se trouver investie d'un mythe de la démocratie directe. Celles et ceux qui prônent cette perspective le font en tant qu'oligarques et créent souvent les conditions d'une reproduction d'un analogon de démocratie, ce que nous avons qualifié ailleurs de démocratie confisquée. Si quelque chose est possible dans la démocratisation de l'action publique ou dans l'accès aux débats institutionnels des usagers de l'intervention sociale, c'est forcément sur une forme initiale négociée qui doit permettre la transaction. Les acteurs dominants produisent une offre participative qui tient compte de leurs contraintes et du souci de contrôle qui l'organise.

La démocratie est d'abord et avant tout un travail incessant des acteurs en lutte pour améliorer leurs conditions. Il faut, dans ce travail spécifique, que les jeux soient clairs, c'est-à-dire que l'offre participative énonce les cadres et les contraintes de chacun. Le débat dans la procédure doit viser à élargir les contraintes et à les rendre opérationnelles. C'est à cette seule condition que l'inversion du rapport à la pauvreté pourra se réaliser pour créer un espace politique.

Michel MONBEIG
Institut de travail social
8 cours Léon Bérard
BP 7528 Pau – France
Tél. : +(33) 0 5 59 84 93 93
Fax : +(33) 0 5 59 84 93 94
michel.monbeig@its-pau.fr

Bibliographie

- DONZELOT J. (1984). *L'invention du social*, Paris, Fayard.
- DONZELOT J. et P. ESTÈBE (1994). *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Éd. Esprit.
- DONZELOT J., MÉVEL C. et A. WYVEKENS (2003). *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Le Seuil.
- DONZELOT J. (2006). *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Le Seuil.
- HABERMAS J. (1993). *L'espace public*, Paris, Payot.
- HABERMAS J. (1997). *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard.
- HABERMAS J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- HONNETH A. (2000). *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf.
- RANCIÈRE J. (1998). *Aux bords du politique*, Paris, Folio essais.
- RANCIÈRE J. (2004). *La critique de la démocratie*, Paris, Folio essais.
- RUI S. (2004). *La démocratie en débat*, Paris, Armand Colin.