



HAL
open science

De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville.

Françoise Lorcerie

► **To cite this version:**

Françoise Lorcerie. De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville.: L'expérience de l'université du citoyen à Marseille. Les Annales de la Recherche Urbaine, 1995, 68-69, p. 123-134. hal-00796710

HAL Id: hal-00796710

<https://hal.science/hal-00796710>

Submitted on 4 Mar 2013

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

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

DE LA CITOYENNETÉ COMME MODE D'INNOVATION DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'EXPÉRIENCE DE L'UNIVERSITÉ DU CITOYEN À MARSEILLE

Françoise Lorcerie

La «politique de la ville» s'est développée en France depuis 1989 sous le double emblème de la «lutte contre l'exclusion» et de la «modernisation de l'État». Le thème de la citoyenneté y occupe une place particulière. La citoyenneté est donnée comme la valeur de référence dans la doctrine de la politique de la ville, couvrant de sa légitimité l'ensemble des actions entreprises. Plus spécifiquement, la citoyenneté désigne dans cette politique le principe d'une nouvelle régulation des relations de service entre habitants, agents publics et autres professionnels du social dans les quartiers déshérités. Les habitants s'y voient ainsi attribuer simultanément deux statuts symboliques presque opposés. D'une part, ils sont désignés comme des usagers, sujets de droits, capables de propositions, jouissant par principe d'une égalité de statut avec les agents publics. Et d'autre part il est admis qu'ils sont dans une situation sociale difficile et doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des services. La logique d'action de la politique de la ville, telle qu'elle se dégage de ses énoncés, consiste à combiner les deux impératifs : d'une part, poser fortement le principe de la citoyenneté des habitants, quel que soit leur statut social et même politique ; d'autre part, tenter d'identifier et de traiter avec réalisme les problèmes sociaux. Les agents des services sont supposés sortir de leurs fonctionnements routiniers et entrer dans une relation de transaction avec les usagers et bénéficiaires qui suppose la réciprocité des points de vue. En quoi précisément la «lutte contre l'exclusion» embrayerait sur la «modernisation de l'État». C'est dans cette combinaison théorique des deux angles d'approche que se situe la réponse politique apportée à la question de l'augmentation de l'«efficacité sociale» des services¹.

En pratique, il est rare de voir la nouvelle ligne générale s'incarner dans une logique d'action cohérente. Les observateurs de la politique de la ville relèvent que les habitants sont beaucoup invoqués, pas souvent vus à l'œuvre ; que les projets soutenus financièrement perpétuent parfois en les gonflant les fonctionnements antérieurs de type assistantiel et bureaucratique. Il faut certes



Rentrée de l'université. Les trois groupes au travail.

faire entrer en ligne de compte ce qui s'amorce, l'inachevé. Mais il y a en tout état de cause beaucoup d'inconnues dans le scénario du changement annoncé. Il

1. Sur ce thème clé des politiques de «modernisation», voir Anicet Le Pors, «Fonction publique et efficacité sociale», *Revue française d'administration publique* n° 49, janvier-mars 1989, p. 25-34. L'efficacité est une représentation sociale, historiquement située. «La logique multidimensionnelle de l'efficacité sociale s'oppose à celle strictement orientée vers la rentabilité financière. Mais il n'y a pas d'efficacité sociale en soi. Sera réputée efficace toute action, tout instrument, toute organisation qui répondra le mieux aux finalités et aux besoins de l'organisation sociale qu'il revient au débat politique de définir et de mettre en œuvre concrètement» (p. 28). Dans nos sociétés contemporaines, la représentation de l'efficacité d'un service s'organise en référence aux deux principes de rationalité que sont la science et la démocratie. «C'est par l'intervention éclairée et compétente des citoyens dans tous les champs d'action possibles de l'appareil d'État que peuvent être réalisés dans l'immédiat les gains d'efficacité les plus significatifs et que, par là, le service public peut devenir une référence sociale majeure de modernité, de rationalité et d'équité» (*ibid.*).

Les Annales de la Recherche Urbaine n° 68-69, 01/80-03/01-IX-95/68-69/123112 © METT

faudrait pouvoir appréhender sa construction sociale dans l'espace et dans la durée : comprendre comment en pratique s'envisage et s'enclenche une transaction de type civique entre agents des services et habitants, dans le complexe de systèmes d'action qui trame localement la vie d'un quartier ; comment (où, quand, avec quelle aide, quels participants, etc.) s'effectue le réglage de la relation une fois celle-ci enclenchée ; comment ce type de transaction, qui reposerait sur l'échange des points de vue dans un climat de loyauté, trouble les logiques d'organisations existantes, y entraîne des concessions, y suscite des parades ; comment se perpétue l'innovation ou comment il y est mis fin...

Une opération conduite à Marseille, dans le cadre du « Développement social urbain » et dénommée « université du citoyen », tire son idée directrice des universités populaires, adaptée au contexte et aux orientations de la politique de la ville. Sommairement, il s'agit d'un dispositif de formation d'habitants des quartiers populaires à la rencontre de type civique avec des responsables et agents des services. Le projet initial avait été conçu à la fin de l'année 1991 par un éducateur de justice détaché auprès du préfet sur la fonction (expérimentale) de « médiateur social ». Lancée au printemps 1992, l'« université du citoyen » s'est rapidement diffusée parmi les sites concernés à Marseille, et a réuni de onze à quinze groupes d'habitants dans ses cycles de l'automne 1992 et de 1993. L'observation participante a été conduite pendant deux ans, en particulier auprès de deux des groupes d'habitants qui s'étaient constitués dans deux cités lors de l'appel initial de l'« université du citoyen »².

Un espace de transition vers la citoyenneté participative

L'« université du citoyen » a porté à l'existence, à travers tâtonnements initiaux et variantes locales, un ensemble de solutions techniques au problème de la formation des habitants des quartiers populaires à la citoyenneté participative, dans le contexte français du début des années 1990. Un label « université du citoyen » pourrait mentionner à notre sens les traits suivants, induits de l'opération de référence.

Le pilotage : un triangle d'opérateurs

Une « université du citoyen » suscite et encadre des groupes de travail constitués d'habitants réunis sur la base d'une proximité d'habitat, à l'issue d'un appel passé de bouche à oreille dans les quartiers à partir du centre social notamment (sans condition de nationalité, il faut le préciser). Typiquement, l'habitant drainé dans ces conditions est une femme, mère de famille, âgée de 20 à 45 ans, sans travail et faiblement scolarisée. L'accompagnement de chaque groupe local, comme

l'organisation de l'ensemble, reposent sur un triangle d'opérateurs : le médiateur social, chargé de mission auprès du préfet ; les responsables de centre social ou autres agents que leurs fonctions mettent en relation, virtuellement, avec la population d'un territoire ; et les responsables des administrations concernées par les projets de travail. Lors du premier cycle de l'opération de référence, trois groupes d'habitants avaient été constitués (dans trois quartiers) sur une proposition relative à l'école, thème sur lequel s'était entendue l'équipe de pilotage réunie par le médiateur social pour engager l'expérience. Le triangle organisateur comprenait alors pour chaque groupe : le médiateur social, le directeur du centre social du quartier, et le coordonnateur de la zone d'éducation prioritaire.

Cette organisation triangulaire peut être réalisée sous des variantes différentes, en fonction des configurations locales, mais elle fonde en son principe un équilibre que l'analyse peut restituer. Elle combine en effet les trois dimensions typiques de la médiation entre habitants et agents publics dans la « politique de la ville » : l'implication de l'État à un niveau significatif, – qu'illustre ici la fonction même du médiateur social ; la mobilisation d'habitants, en tant que tels, dans une démarche publique, garantie par un agent dont l'action est définie en termes locaux (sur un quartier) et non sectoriels (sur un problème découpé fonctionnellement) ; enfin l'acceptation du service concerné de se prêter à l'expérience, garantie encore une fois par un agent exerçant sa mission à un niveau significatif dans ce service. En l'occurrence, l'école répond bien à cette exigence puisqu'elle s'est dotée, depuis la relance des zones d'éducation prioritaires en 1990, de deux fonctions nouvelles, le coordonnateur de zone, et le responsable de zone, dont la mission est très largement définie en termes de médiation partenariale.

Un espace démocratique

Une « université du citoyen » est définie par une éthique et par des modalités de relation qui l'incarnent. C'est donc un espace normatif. Les habitants qui s'engagent dans l'« université du citoyen » à la suite de la procédure de proposition diffusée dans un quartier définissent eux-mêmes un projet de travail, sur un secteur ou un problème qu'ils jugent prioritaire pour le quartier. Au cours de leurs travaux, ils rencontreront les agents publics qui ont fonction de traiter le problème en question. L'« université du citoyen » instaure entre les habitants qui en sont membres et les agents publics qu'ils rencontrent dans ce cadre un espace « commun » au sens intersubjectif que prend ce terme en philosophie et en sociologie poli-

2. J'ai une très grande dette à l'égard des personnes qui m'ont fait place parmi elles, et m'ont même autorisée à filmer certains de leurs débats. Une publication collective sur l'« université du citoyen » est parue sous la responsabilité de Salvatore Condro, ADEUS, Marseille (1994).

tiques³. En l'absence d'un tel espace, matérialisé à cet effet, dans les locaux dits «publics» en France, l'«université du citoyen» se réunit à tout endroit qui l'accueille, souvent dans le centre social, et pour le temps de la rencontre au moins elle y impose sa règle.

Les participants de l'«université du citoyen» – habitants et agents publics –, nouent entre eux des rapports fondés sur le dialogue et sur la recherche de l'intercompréhension : il est reconnu à chacun un droit de poser des questions et un droit d'obtenir des réponses, sous la condition générale de l'ouverture de la discussion à toute «remise en cause raisonnable». Réciprocité des rôles, visée d'intercompréhension, ouverture à toute remise en cause raisonnable : ces thèmes n'ont pas circulé sous cette forme dans l'opération de référence ; nous les empruntons, encore une fois, aux recherches sur les conditions sociales dans lesquelles le lien civil s'entretient. Mais, sous une forme ou sous une autre, ces idées s'énoncent dans les publications de la Délégation interministérielle à la Ville ou du Commissariat général au Plan. Elles font partie *de fait* des ressources morales communes aux agents qui assument des rôles moteurs dans l'opération. Elles leur confèrent une proximité culturelle, malgré leurs différences d'identités professionnelles et de sensibilités politiques. La règle du jeu veut que les agents publics qui rencontrent les habitants dans l'«université du citoyen» assument leurs identités professionnelles d'une façon ouverte, qu'ils n'opposent pas d'emblée une fin de non recevoir à une question inhabituelle d'un participant, qu'ils ne se réfugient pas derrière leur statut professionnel pour disqualifier une proposition plutôt que de la discuter.

Ce mode de fonctionnement a une affinité avec la démocratie, puisque l'idéal démocratique consiste précisément à faire apparaître des débats coopératifs dans les affaires essentielles de la vie des citoyens. Plus fondamentalement encore, on peut y voir l'essence même du lien social, la condition de la *civilité* de la vie en société. A ce type de fonctionnement *civil* et démocratique de la parole s'oppose le fonctionnement hiérarchique de la parole, dans lequel l'un des interlocuteurs se place (se laisse placer) «en situation d'auditeur par rapport à quelqu'un qui promet, décide, raconte, explique, annonce», et accepte de «confirmer l'ordre du monde» qui se trouve rappelé par là⁴. Or le fonctionnement hiérarchique est le mode de fonctionnement ordinaire de la parole entre usagers et agents publics, notamment en milieu populaire – entre les parents d'élèves et l'école entre autres.

Un engagement de l'État

Un fonctionnement de la parole de type démocratique entre agents publics et habitants ne peut s'instaurer que dans un espace :

1. dont la légitimité transcende les légitimités sectorielles des administrations,

2. qui accrédite la légitimité des habitants vis-à-vis des administrations.

En France, seul l'État peut instaurer un tel espace, qui égalise théoriquement les poids symboliques du fort et du faible. Il le peut au nom de l'intérêt général, qu'il a en charge. Cela ne veut pas dire qu'il le fait. Cependant, une doctrine administrative nouvelle lui en fait un devoir. C'est celle de l'État régulateur, «*stratège et garant de l'intérêt général*»⁵. Cette doctrine repose sur la critique du traitement administratif des problèmes au sein des appareils de l'État, sans prise en compte suffisante des avis des usagers et des résultats effectifs de l'action publique. A l'opposé, l'État «stratège» privilégierait «*l'effort de connaissance partagé avec les acteurs économiques et sociaux, la mise en œuvre des décisions publiques par des services à l'écoute des usagers, l'évaluation systématique des politiques publiques*». Cette doctrine nouvelle, justifiée par l'analyse des défis auxquels est exposée la société française des années 1990



Deux des trois cités concernées, au-dessus de l'Estaque.

3. Robert Fraisse en rappelle les principes dans «L'espace commun», *Les Temps modernes*, 545-546, décembre 1991-janvier 1992, p. 236-254. «L'espace public déterminé comme un espace commun n'est pas un espace banal. C'est un espace de rencontre, de mise en commun, un espace partagé au sens que l'on dit d'une valeur, d'un sentiment. C'est un lieu, le lieu, où se reconnaissent, se vérifient, se consolident la teneur et la force du lien collectif, que le commerce et l'échange marchand généralisé ne suffisent plus à constituer» (p. 242-243 ; souligné par R.F.). Les travaux d'Habermas, Foucault, des sociologues de l'éthique (Ladrière, Pharo) sont ici sous-jacents.

4. Cf. Patrick Pharo, *Politique et savoir vivre. Enquête sur les fondements du lien civil*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 73. Tout le paragraphe utilise les travaux de ce chercheur, qui nous semblent bien cerner les logiques sociales du mode d'innovation recherché dans la «politique de la ville».

5. Pour un exposé de cette doctrine, voir les travaux de la commission «État, administration et services publics de l'an 2000», dans le cadre de la préparation du XIe Plan : *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général* (Paris, La Documentation française, janvier 1993, 135 p.). Les citations utilisées sont à la page 68.



Rentrée, suite.

(croissance de l'exclusion, risque de désintégration sociale), conduit à envisager «de profonds changements dans les modes de fonctionnement de l'appareil d'État». Le thème de l'«efficacité sociale» des services publics s'y réfère directement.

Cette ligne politico-administrative a inspiré les travaux de préparation du XI^e Plan. Adoptée comme orientation gouvernementale par le gouvernement Rocard, elle n'a pas été récusée à ce jour, et sous-tend les politiques dites de «modernisation de l'État», et la politique dite «de la ville». En revanche, elle n'a guère pris pied dans les administrations. A l'échelon local, vis-à-vis des services extérieurs de l'État, c'est l'administration préfectorale qui relaie l'exigence de réorientation des fonctionnements administratifs, par la recherche de synergies territoriales et la prise en compte des usagers.

L'«université du citoyen», en tant que démarche d'expérimentation sociale et administrative, entre dans ce cadre doctrinal. L'opération de référence fut ancrée précisément dans ce qui semble constituer le foyer de la nouvelle politique à l'échelon local : la préfecture et ses agents spécialement attachés aux questions de la ville (sous-préfet à la ville, médiateur social, etc.).

Des rencontres «publiques» d'un genre nouveau

Les membres d'une «université du citoyen» ne sont pas les représentants des habitants. S'ils sont amenés à se poser en partenaires des services auxquels ils s'adressent dans le cadre de leur projet de travail, ce n'est pas au titre d'une légitimité issue d'une délégation démocratique. Dans l'opération de référence, il est arrivé que cette absence de légitimité formelle leur soit opposée par des agents publics sur la défensive. Ce qui fonde leur légitimité partenariale est le caractère *public* des rencontres

auxquelles donne lieu l'«université du citoyen», et plus largement le caractère *public* de la démarche de participation à l'«université du citoyen» – c'est-à-dire, dans une définition sociologique, le fait que la démarche et les rencontres s'effectuent «au nom et à l'intention de communautés plus larges que les personnes physiquement impliquées»⁶. «Public» s'oppose ici à personnel et caractérise la visée sociale, l'intentionnalité de l'action. Il y est question de l'intérêt général local, et non pas d'intérêts particuliers. La même remarque s'applique aux agents publics qui s'engagent dans ce cadre dans des rencontres avec les habitants. Ils ne sont pas mandatés à le faire, ni institutionnellement, ni syndicalement, – sauf informellement ; leur participation relève d'une volonté personnelle. Cependant la rencontre se fait également «au nom et à l'intention» de l'ensemble des agents concernés. Ce qui est un mode de négociation très inhabituel dans les administrations et suffit à constituer les rencontres agents/habitants en exceptions.

Certes les habitants peuvent venir à l'«université du citoyen» avec des préoccupations personnelles. Ce sont sans doute même ces préoccupations qui motivent en premier lieu leur participation, et les discussions informelles entre habitants l'attestent. Mais une partie de l'enjeu de formation consiste précisément à amener chacun à construire, sur la base de son expérience personnelle, les questions d'intérêt public à poser aux agents publics. Cette règle, introduite en début de chaque cycle, est délicate à mettre en œuvre. La régulation du groupe des habitants, notamment dans des séances programmées à cet effet, est décisive pour permettre aux personnes d'ajuster leur discours et de dominer les effets de censure que la règle «pas de questions personnelles» peut produire dans un premier temps.

Un dispositif permanent, des modules courts (deux à trois mois)

Dans l'opération de référence, la gestion du temps s'est redéfinie à l'usage. L'«université du citoyen» fut d'abord considérée par ses promoteurs comme une opération limitée dans le temps. Elle a fonctionné ensuite comme un dispositif permanent auquel peuvent recourir les habitants des quartiers populaires pour aborder dans une visée d'intérêt général les problèmes qui sont les leurs. Les habitants réunis par groupes de quartier autour d'un thème de travail peuvent y participer un temps, le temps d'un module – deux à trois mois, à raison souvent d'une demi-journée par semaine –, puis s'en éloigner. Elle reste pour eux un recours, ils pourraient y revenir. Ou bien ils peuvent continuer pour le temps d'un nouveau module, sur le même thème de travail ou sur un autre. Des personnes nouvelles des mêmes quartiers ou d'autres quar-

6. Patrick Pharo, Les conditions de légitimité des actions publiques, *Revue française de sociologie*, XXXI, 1990, p. 390.

tiers peuvent à tout moment rejoindre l'«université du citoyen».

Lors de son lancement au printemps 1992, l'opération de référence était prévue pour durer trois mois, et elle réunissait trois groupes d'habitants sur un thème de travail commun : l'école⁷. Mais au bout de trois mois, la séance de synthèse qui réunit les habitants participants avec les personnalités politiques (conseillers municipaux) et administratives (sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville, représentants de la Délégation interministérielle à la Ville et de divers organismes) ne fut pas la conclusion de l'expérience. Elle en fut un moment fort, et occasionna son rebond. Les habitants s'entendirent remercier officiellement de leur concours. Ils furent écoutés et encouragés. C'est seulement après cela qu'ils purent entrer directement en contact avec les enseignants des écoles des quartiers concernés, dans une démarche *publique*, à l'occasion de journées pour lesquelles les écoles allaient recevoir des remplaçants. Jusque-là, ils avaient été reçus essentiellement par les directeurs des écoles et des établissements. Avec le recul, le premier module trimestriel de l'opération apparaît donc avoir été une phase de qualification des habitants organisés dans l'«université du citoyen», en tant que partenaires de l'administration. En quelque sorte, il a fallu



Au premier plan, animatrice du centre social de Castellane.

un temps pour l'identification du dispositif par les autorités scolaires, avant qu'elles n'envisagent une rencontre de type *public* en face-à-face entre le groupe des parents participants à l'«université du citoyen», demandeurs, et ce qu'on appelle dans l'armée des «cadres de contact» : des enseignants qui acceptaient de tenter l'expérience de la rencontre.

De fait, on doit distinguer la durée dans laquelle s'éprouvent les processus sociaux, et le temps planifié avec des échéances inscrites. Les thèmes de travail choisis par les groupes participant à l'opération se sont par la suite diversifiés. Cela rend plus claire la double articulation du temps et de l'espace : l'«université du citoyen» fonctionne à l'échelle de la ville comme une instance pédagogique permanente qui qualifie des habitants des quartiers

populaires pour une relation partenariale avec les services publics, dans tout domaine à l'initiative des participants. Et dans ce cadre, des modules ou cycles sont organisés avec des échéances communes assez rapprochées pour amener les groupes à inscrire leur visée dans un programme, avec un terme.

Information, formation, et pratique sociale

Chaque groupe détermine son projet de façon autonome, en liaison avec l'équipe technique qui l'accompagne (c'est ce choix qui constitue le groupe local), et c'est dans les mêmes conditions que le projet de travail peut être révisé ou réorienté. En règle générale, une «université du citoyen» associe des objectifs d'information, des objectifs de formation personnelle, et des objectifs de pratique sociale. Dans son canevas initial, l'opération de référence n'invitait pas ses participants à poursuivre directement des objectifs de pratique sociale. Elle leur proposait un cadre pour l'exercice d'une parole citoyenne et pour un partenariat démocratique avec les services publics. Mais l'exercice même du partenariat n'était pas forcément conçu comme du ressort de l'«université du citoyen». L'identification d'actions partenariales possibles, en fonction d'un diagnostic des difficultés et des ressources du quartier à faire en commun avec les agents publics, était remise à plus tard. De façon symbolique, une carte d'«étudiant» avait été distribuée aux participants lors de la journée de rentrée, et d'autres formes universitaires étaient envisagées : conférences, séance finale dans l'amphithéâtre d'une université.

Par la suite ces formes ont été abandonnées, et la distinction entre temps de préparation à l'action et conduite d'une action particulière s'est atténuée lorsque les groupes ont travaillé sur d'autres sujets que l'école. Certains groupes se sont engagés d'emblée dans des projets d'action partenariale avec des services, dans le domaine de l'habitat ou de l'aménagement des espaces extérieurs. Formation et action apparaissent ainsi comme deux modalités associées de l'engagement collectif des habitants. Elles se conditionnent et s'alimentent mutuellement. Les habitants, parfois échaudés par des parlotes qui n'ont pas abouti, sont soucieux de débouchés concrets. La perspective au moins d'une action est importante. Lors de la première session de l'«université du citoyen», où une telle perspective ne se dessinait pas avec les écoles, c'est l'anticipation d'une séance de synthèse valorisante, avec des personnalités à l'écoute, qui a soutenu la motivation des habitants. En revanche, l'information sur tel ou tel aspect du fonctionnement d'un service, information dispensée par des professionnels de statut élevé parfois (chefs d'établissement, direc-

7. L'équipe de pilotage avait choisi d'amorcer le dispositif en proposant un thème commun aux trois quartiers où l'expérience devait démarrer, et le thème de l'école avait été retenu, après discussion, comme particulièrement «générateur de citoyenneté».

teurs) à la demande même des groupes, a pu être jugée intéressante à titre personnel, mais sans incidence sur les problèmes pendants.

Il reste que le propre du dispositif de l'«université du citoyen» est d'offrir aux habitants un cadre de formation au dialogue, afin qu'ils puissent assumer des rôles de partenaires des services publics dans le traitement des problèmes qu'ils ressentent comme prioritaires. Une «université du citoyen» est d'abord un dispositif de formation à la participation. Dans cette formation, la dimension technique de l'apport de connaissances semble être seconde par rapport à la dimension socio-affective de la formation. Elle a trait à l'insertion de chaque membre dans un groupe de proximité et à son implication dans une visée commune de «lutte contre l'exclusion». La base de «citoyenneté» que met en œuvre l'«université du citoyen» est ainsi une dialectique entre l'individu et le collectif, dans la perspective d'un projet d'intérêt général.

Groupes de proximité et grand groupe

La dialectique entre l'individu et le groupe, entre l'intérêt particulier et l'intérêt général, se joue de façon cruciale dans la gestion du groupe, notamment dans le régime de la parole. Les rôles de parole dans une «université du citoyen» sont de type coopératif, on l'a dit, quels que soient les statuts sociaux. Par ailleurs, les dispositifs de parole sont organisés de sorte à produire des effets de renforcement personnel. On relève trois grandes catégories de situations de travail, qui sont aussi des situations de communication, alternées de façon cyclique.

Les trois situations sont les suivantes : le groupe de travail local, la réunion générale des groupes locaux, la synthèse avec des personnalités administratives et politiques.

Le groupe de travail local agrège les personnes sur la base d'une préoccupation d'intérêt général local. Il suppose pour exister que les habitants dépassent leur sentiment d'isolement et d'impuissance vis-à-vis des institutions, et créent un groupe de proximité d'un genre nouveau. Il existe déjà des groupes de proximité ou des réseaux de solidarité dans les quartiers, mais ce sont des groupes ou des réseaux privés : familiaux, régionaux ou ethniques, à l'écart des institutions publiques. L'«université du citoyen» appelle à un regroupement local mais non communautaire. L'expérience montre que ce genre de regroupement se met en place difficilement, et de façon assez aléatoire. Son image n'est pas installée dans les quartiers. Il est douteux qu'il faille voir dans cette absence un trait de la sociabilité populaire. Car aussi bien, il n'y a guère de mémoire d'une action collective de type public dans les quartiers. Lorsqu'une telle mémoire existe, c'est un facteur facilitant. Par exemple, les adultes qui ont pu bénéficier, étant jeunes, des opérations «Habitat et Vie Sociale» dans le courant des années 1970, ou

ceux qui ont participé au mouvement associatif, notamment à la faveur de la banalisation des associations étrangères en 1981, se sont avérés plus enclins que les autres à saisir l'opportunité que représentait l'opération de référence. Un autre facteur facilitant est la présence dans le quartier d'activités de formation, d'échanges ou de loisir de type moderne (danse, ateliers divers), dans le cadre desquelles se seraient noués des liens interpersonnels, entre femmes notamment. De ces actions et activités collectives sortent des micro-groupes de deux ou trois personnes qui peuvent investir le regroupement de type civique que propose l'«université du citoyen», et en former le noyau stable.

Mais le groupe local demeure précaire. C'est par sa mise en présence avec les groupes locaux des autres quartiers, dans le cadre de réunions générales d'une journée avec repas pris en commun, qu'il conforte son existence. Ces réunions plénières, organisées chaque mois par le médiateur social, comprennent typiquement trois moments : conférence-débat le matin, repas, travail en groupes l'après-midi avec restitution collective. Le matin et le repas pris en commun peuvent être décrits comme des temps de ressourcement symbolique. Par le biais de supports choisis (films, diapositives), ou de conférences, on débouche sur une discussion générale animée par le médiateur social. Au travers de cette discussion, les participants font l'expérience de leur ressemblance d'une cité à l'autre et ils construisent une culture commune. En même temps, ils découvrent l'efficacité particulière (certains disent : l'illusion) de la parole publique. Les paroles dites et entendues dans ces conditions restent dans les mémoires. Le grand groupe ainsi formé n'est pas un groupe au sens psychosocial du terme. C'est bien une formule d'exercice de la parole publique. Sa composition et ses frontières sont floues, les personnes de passage y sont les bienvenues sans compter les membres des équipes de pilotage et les invités. Chacun peut y prendre la parole en tant que participant à un espace de discussion. De la sorte, le grand groupe rattache les participants à une figure de l'universel qui les surplombe. Pour parer à l'effet de dispersion que cela induit, l'après-midi ménage une discussion plus interactive, par cités ou par groupes de cités travaillant sur un thème commun, telle qu'elle implique chacun personnellement, habitants ou agents du Développement social urbain.

Les réunions plénières favorisent ainsi l'intégration des groupes locaux aux plans réflexif et émotionnel. L'alternance des réunions locales et des réunions plénières est un moyen de gérer la mobilisation des habitants, en même temps qu'elle enrichit leur parcours de formation. Mais l'ensemble est finalisé par les réunions dites de synthèse, lors desquelles les groupes qui ont conduit à terme (ou avancé) un projet rendent compte de leur travail à des personnalités administratives et politiques et «soulèvent des problèmes», selon le mot d'un élu dans l'opération de référence. La date de ces réunions de synthèse, annoncée bien à l'avance, organise de façon sous-

jacente le déroulement de chaque cycle de formation-travail. La séance de synthèse atteste en effet du caractère public de l'ensemble du dispositif : elle légitime le mode de participation que constitue l'«université du citoyen». En même temps, elle confère aux membres de l'«université du citoyen» la dignité d'interlocuteurs de l'État et de la Ville. En les mettant en position de porter la parole des quartiers et de faire valoir leur analyse de la situation, la séance de synthèse fonctionne pour les membres comme une épreuve qualifiante.

Une «université du citoyen» se veut donc l'instrument d'une «pédagogie urbaine», pour reprendre un mot de l'initiateur de l'opération de référence. Dans ce dessein, on cherche à habiliter les habitants des quartiers populaires comme partenaires permanents des services publics, à leurs propres yeux comme à ceux des agents publics, en leur ouvrant une sorte d'espace transitionnel où ils sont amenés à pratiquer une parole publique (établissement d'une analyse par confrontation des opinions sur un objet d'intérêt général, recherche et demande d'information, examen de projets d'action, construction de propositions, etc.), de type démocratique (chacun étant assuré d'une égale dignité quel que soit son statut social), avec une sécurité affective et pratique suffisante.

Logique citoyenne et logiques d'organisations

Que se passe-t-il lorsque sont en place des conditions *a priori* favorables pour que s'établisse sur un objet particulier une transaction de type civique entre habitants et services, dans un quartier soumis à la politique de la ville ? A savoir : quand les partenaires virtuels se sont réciproquement identifiés et qu'une certaine confiance s'est développée entre eux ; qu'ils souscrivent à l'idée qu'il y a des problèmes et qu'ils peuvent chercher des solutions au nom de tous ; quand les formes démocratiques de la transaction sont assurées du côté des habitants par le travail antérieur et, pour la suite, par la présence d'un tiers reconnu des deux parties, capable d'animer les rencontres tout en garantissant la protection des statuts ?

Très sommairement, l'enseignement de l'opération de référence, sous cet angle, est que le mode d'innovation civique adopté par la «politique de la ville» se heurte à des obstacles que des actions telles que celle-ci permettent de reconnaître, mais pas de réduire. Les gains d'efficacité qu'elle peut engendrer paraissent ponctuels. Une question décisive qui reste pendante est celle du mode d'institutionnalisation des dispositifs de discussion partenariale ouverts aux habitants. Ce qui renvoie à une matière cruciale dans le pilotage des politiques publiques du secteur social : l'articulation des politiques transversales dites de «modernisation de l'État» avec les politiques sectorielles de «modernisation des services publics», pour reprendre la terminologie en usage. Cette question n'est résolue aujourd'hui, au mieux, qu'au tra-

vers d'opérations ponctuelles et transitoires. Si bien que ce genre d'opération tend à se réduire à une investigation du social, et ne tourne pas à la production d'effets pratiques relayés par les dispositifs de droit commun. Elle joue en réalité à l'échelle d'une ville un rôle palliatif. Elle remplace à peu de frais des dispositions, notamment administratives, qui manquent manifestement s'il faut accorder du crédit au modèle français du «Développement social urbain».

La question du recrutement des habitants

Il s'avère difficile de drainer les habitants des cités populaires vers le mode d'action collective que représente l'«université du citoyen», et de les y fidéliser. Ce n'est pas une surprise ; c'est au contraire une donnée de départ et une indication de l'opération. L'observation permet de discerner plusieurs facteurs dans le retrait des habitants vers la sphère du privé.

En premier lieu, elle permet de moduler les explications de type culturaliste. On n'explique rien lorsqu'on pose que la culture populaire éloigne les habitants de l'action collective, en s'appuyant sur le constat de la faiblesse de la vie associative et partisane. L'idéal civil et l'indignation, qui sont sans aucun doute des ressources virtuelles pour l'action collective, sont sensibles dans la vie sociale ordinaire des quartiers défavorisés. L'identité collective est très généralement ressentie comme stigmatisante et dénoncée comme telle. Pour les maux réels qu'ils subissent collectivement, et pour la dégradation de leur image sociale du fait de leur domicile, beaucoup d'adultes présentent leur cité comme le lieu d'un hébergement provisoire ou faute de mieux, une adresse qu'on dissimule dans les magasins, où l'on n'invite pas ses connaissances. Mais par ailleurs la civilité existe dans les quartiers, notamment dans le domaine des rencontres inter-ethniques. En règle générale, les habitants des cités excentrées ou du centre dégradé sont arrivés là à l'issue d'une migration, soit interne à la France, soit externe. Ils ont peu de relations en ville. Dans le quartier, et mis à part leur réseau familial, ils nouent des liens avec telle ou telle famille pour des raisons de sympathie personnelle ou d'entr'aide, et ils évitent telle autre pour la gêne ou le danger moral qu'elle paraît représenter⁸. C'est sur ce mode réaliste et pragmatique que semble être vécue l'ethnicité d'autrui. La catégorisation ethnique des familles ou des individus ne régit pas leur classement moral ou social. Le savoir-vivre ensemble est une obligation : l'acceptation pluraliste est moins une conviction déclarée qu'une manière de faire et de voir⁹. Or ces dis-

8. Voir l'enquête de Hubert Cukrowicz et al., *Des voisins à leur place*, le voisinage selon des locataires d'un immeuble HLM de Mons-en-Baroeul, Lille, LERSE, 1992.

9. En d'autres termes, il y a dans les quartiers populaires une éthique pluraliste, plutôt qu'une morale pluraliste, pour reprendre la distinction élaborée par Paul Ricoeur (voir l'article «Éthique» de l'*Encyclopaedia Universalis*).

positions intimes, sentiment d'inéquité et savoir-vivre ensemble, sont très proches de celles qui fondent l'éthique solidariste et pluraliste de la «politique de la ville». Habitants et opérateurs de la politique de la ville peuvent s'entendre sur les thèmes de la «lutte contre l'exclusion» ou «pour l'intégration», ce sont des thèmes porteurs, les populations y adhèrent fortement.

En revanche, l'engagement dans des échanges publics est rare et peu recherché. Les habitants n'ont pas ordinairement – et n'ont jamais eu dans leur vie – l'occasion de débattre des questions générales qui les concernent, avec un espoir réaliste d'infléchir les décisions par leur délibération. Les dispositions récentes qui prévoient leur association aux procédures de réhabilitation des cités ne sont guère mises en œuvre. On retrouve ici les rudes constats de la macrosociologie : dans la plupart des domaines où les habitants de ces quartiers ont affaire à des institutions publiques, leur expérience sociale est celle de la domination. Les rapports dans lesquels ils sont impliqués avec les agents publics sont des rapports hiérarchiques où ils occupent la place de celui qui écoute et répond aux questions. Si le sentiment d'injustice est une ressource éthique commune aux acteurs du «développement social urbain» et aux habitants, rares sont les habitants qui y trouvent une bonne raison de s'engager dans une forme collective d'action, la majorité restent incrédules et ne répondent pas aux invitations de réunion.

Lorsqu'elle a lieu, la mobilisation des habitants dans le cadre de l'«université du citoyen» paraît s'appuyer sur le plaisir intrinsèque que procure l'action collective, dans cette forme de rencontre où la dignité est assurée. Dans le premier cycle de l'opération de référence, l'objet affiché du rassemblement était une démarche de prise d'information, et non directement une démarche de projet. Les objectifs pratiques, sans être exclus, étaient au moins différés. C'est plus tard que les groupes en sont venus à concevoir des actions partenariales avec les écoles. Dans les cycles suivants, des groupes ont pu se constituer directement sur des projets d'action locale. Mais là non plus le projet ne semblait pas résumer la participation. Celle-ci peut survivre à l'échec du projet, si certaines conditions favorables sont maintenues. Autant que le but visé, qui peut être faiblement anticipé ou incertain, voire manqué, c'est l'orientation *citoyenne* de l'action qui intrigue et attire. Même si le terme «citoyen» n'est pas d'usage courant, il est plébiscité. Il résonne pour certains de souvenirs d'école, et pour beaucoup il évoque le fait d'avoir des droits, – ce qu'exprime l'ensemble du dispositif mis en place dans l'«université du citoyen», et pas seulement les mots de bienvenue adressés aux membres dans la séance inaugurale. On peut alors avancer l'hypothèse que la participation est au moins autant tributaire du caractère gratifiant de l'action même que de ses bénéfices escomptés, qui peuvent toujours être déplacés ou réévalués : tributaire notamment du statut du groupe qui s'instaure, c'est-à-dire de sa reconnaissance de fait par les autorités, et de l'image qu'il se construit de lui-même,

celle d'un «nous» qui dispose d'un certain espace de pouvoir, en premier lieu un espace de parole¹⁰.

On peut situer les facteurs d'instabilité des groupes dans l'«université du citoyen» par rapport à ces enjeux d'ordre social et socio-affectif, qui ne sont pas en soi typiquement populaires bien qu'ils renvoient à la position sociale dominée des participants. Déception et désinvestissement peuvent venir, selon cette analyse, de la difficulté à imposer le groupe parmi les opérateurs de la politique de la ville ou vis-à-vis des services publics ; ou encore ils peuvent venir de la difficulté pour les membres à construire une image du groupe démocratique crédible à leurs propres yeux ; enfin, et c'est là une cause très générale de démobilitation, ils peuvent venir du sous-engagement du groupe, si la marge d'action qui lui est laissée est très restreinte¹¹. De fait, l'opération de référence a présenté semblables cas de figure : on a vu des situations institutionnelles où le groupe local perdait des membres car ceux-ci se sentaient exposés à des risques du fait de leur participation ; des groupes qui se dispersaient parce qu'ils ne parvenaient pas à s'agréger, par exemple parce que certains membres faisaient un usage vindicatif de la parole, ou étaient perçus comme tels, au lieu de chercher l'accord à travers l'échange ; enfin des groupes qui s'étiolaient faute de trouver quelque chose de faisable au milieu des institutions en place.

L'implication des agents publics dans un partenariat avec les usagers

La mobilisation des habitants n'est pas indépendante des conditions qu'offre le milieu institutionnel par rapport auquel elle s'exerce. Or l'idée que les habitants, en tant qu'usagers des services publics, ont un droit à l'information et à l'expression – sinon à la «remontrance» –, n'est pas passée dans les mœurs en France, bien qu'elle soit affirmée désormais par le législateur et qu'elle constitue théoriquement un moteur de la rénovation démocratique des services publics. Le cas de l'école est typique de cette distorsion¹².

La législation récente de l'Education nationale pose le principe général d'un partenariat entre enseignants et parents, au titre de l'«évolution du rôle des enseignants». «Leur droit à l'information et à l'expression doit être absolument respecté», est-il dit des parents. Il est sug-

10. Cette analyse est confortée par les thèses qu'expose Albert Hirschmann dans *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983, en critique de la célèbre théorie du «ticket gratuit» d'Olson.

11. Cf. Hirschmann, *op. cit.* Le titre original de l'ouvrage insiste précisément sur les déplacements de l'investissement personnel, de l'intérêt privé à l'action collective, et vice-versa.

12. Nous résumons ici une analyse que nous avons développée ailleurs : voir notre article «Les parents partenaires ?», revue *Savoir*, 1994-1. Le secteur de l'habitat social offre un cas de figure parallèle : voir Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1993.

géré que ce partenariat, qui s'exerce donc notamment par la parole, contribue à «une dynamique nouvelle pour les établissements»¹³. Dans les zones d'éducation prioritaires, il est admis que les parents peuvent être éloignés de l'école et peu instruits. Partenaires de l'action de l'école d'un certain point de vue, les parents en zone d'éducation prioritaire sont aussi virtuellement les destinataires de cette action, d'un autre point de vue¹⁴. Cette combinaison de l'approche politique et de l'approche sociale scelle l'originalité du programme de regain d'efficacité sociale des services dans la «politique de la ville», on l'a dit. Elle vaut pour l'école, le secrétaire général de la Fédération de l'Education nationale (FEN) la reprend explicitement à son compte dans le bulletin du ministère de la Fonction publique¹⁵.

Mais ces nouveaux énoncés de légitimité ne sont pas étayés par une modification des règles administratives ni des normes du fonctionnement scolaire. La relance de la politique des zones d'éducation prioritaires en février 1990 n'a rien changé aux modalités réglementaires de la participation des parents à l'école, ni, réciproquement, aux modalités d'exercice des missions professionnelles des agents scolaires. Les formations conjointes, organisées dans les zones pour aider à l'essor de «partenariats éducatifs», sont parfois ouvertes aux parents, mais elles n'ont pas pour but de résoudre spécifiquement la question de la communication entre école et parents. Si des formations destinées aux parents sont montées ici et là, elles partent la plupart du temps d'un constat de manque désigné chez les parents (analphabétisme, problèmes d'hygiène de vie, de vicariance scolaire...) et visent à le traiter. La démarche reste dans la majorité des cas une démarche d'assistance.

De fait, les convictions et habitudes ancrées dans l'identité professionnelle et confortées par les fonctionnements actuels de l'institution ne disposent pas les agents scolaires à accepter les parents comme des interlocuteurs, en milieu populaire moins encore qu'en milieu bourgeois. Les difficultés scolaires des enfants leur sont couramment imputées. Faut-il sérieusement «examiner avec eux les moyens de la réussite scolaire», selon les termes d'un ouvrage destiné à soutenir les acteurs des zones d'éducation prioritaires¹⁶? Sur ce point crucial, la méthodologie générale du renforcement de l'efficacité sociale n'embrasse pas sur la culture professionnelle ordinaire des agents scolaires, et peu de choses sont faites pour la changer : l'idée d'un partenariat avec les parents ressemble donc à une incantation. Si le thème est repris par le «développement social urbain», il est réinterprété en pratique à partir des évidences déjà installées. Le parent «partenaire» sera simplement le «bénéficiaire» d'une action de compensation, destinée à faire de lui un parent qui se situe mieux dans le prolongement de l'école, sans qu'il ait à faire valoir son propre avis sur la question. Voudrait-on qu'il en soit autrement, qu'il faudrait *a priori* que les agents scolaires travaillent avec une vision plus complexe de la difficulté scolaire, de sorte qu'ils

puissent au moins répondre à la question préalable : pourquoi faudrait-il rapprocher les parents de l'école et réciproquement ? En quoi un tel rapprochement peut-il réduire ce qu'on appelle en gros l'«échec scolaire» ? La littérature d'analyse existe à ce sujet, elle est peu diffusée. On constate qu'en effet les écoles qui fonctionnent en milieu populaire avec les meilleures performances présentent un ensemble de traits pédagogiques et sociaux, parmi lesquels une ouverture multiforme aux parents.

Pour une institution publique invitée à réviser l'image qu'elle a de ses usagers et ses pratiques envers eux, et marquée par une sorte de confusion normative à cet égard, un dispositif tel que l'«université du citoyen»



Synthèse. Le rang des personnalités.

pourrait à première vue permettre l'accommodation à une nouvelle lecture de la réalité. Transversale aux institutions, l'opération est acceptée par les autorités administratives sans être pilotée par elles. Elle peut ainsi donner aux agents, dans le cadre d'initiatives particulières et sur la base d'un volontariat, d'autres expériences de la rencontre avec des habitants que celles qui ont lieu dans les formes hiérarchiques ordinaires – et ce de façon assez

13. Loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 : Rapport annexé.

14. «Parmi les partenaires dont les actions doivent se conjuguer au sein d'un projet éducatif global pour lutter contre l'exclusion, figurent tout d'abord les parents, qu'il faut parfois réconcilier avec l'école, accueillir et instruire s'ils en ressentent le besoin pour mieux suivre leurs enfants», dit le Rapport annexé à la Loi, au paragraphe «Lutte contre l'exclusion scolaire». A ce titre, les mesures à prendre dans les ZEP «comprendront également des actions auprès des familles».

15. Guy Le Néouannic, dans «Libres propos syndicaux : Pour une rénovation démocratique des services publics», *Service public* (ministère de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration) n° 1, janvier 1992.

16. Voir Alain Bourgairel, *Travailler en ZEP*, Paris, CNDP, Hachette, 1991.

souple, sans autre astreinte de modalités que celles sur lesquelles les participants s'entendent au fur et à mesure, accompagnés par l'équipe de pilotage du dispositif.

Mais les choses sont plus compliquées. Le déroulement de l'opération de référence a mis en lumière plusieurs obstacles à ce scénario de transformation pas à pas des images mutuelles. Tout d'abord, la rencontre directe entre agents «de contact» et habitants demeure ponctuelle même dans ce cadre. Elle est accordée à titre exceptionnel par l'autorité administrative. Le service public délègue habituellement les missions d'accueil, d'explication et de médiation, à des agents dont le rôle comprend ces fonctions. Dans les écoles et établissements scolaires, ce sont les directeurs et chefs d'établissement (ou par délégation les membres de l'équipe administrative) qui exercent ce rôle de «gardien du seuil» et de relais avec l'extérieur. Le coordonnateur de zone y contribue dans les zones d'éducation prioritaires vis-à-vis de l'ensemble des partenaires publics ou associatifs. Le service des enseignants ne comprend pas la rencontre directe à visée délibérative avec les parents. La seule délibération à laquelle les parents soient conviés, par l'intermédiaire de délégués, est celle, hautement ritualisée, qui a pour cadres les conseils d'administration des établissements et les conseils d'école¹⁷.

De ce fait, lorsqu'une rencontre est ménagée entre agents publics et habitants au titre de l'«université du citoyen», l'interaction a de la peine à se régler sur un mode démocratique, et sa durée limitée permet aux agents d'en rester aux escarmouches de la délibération. Il est difficile de déboucher sur un programme de collaboration qui engagerait l'avenir, quels que soient la compréhension et le soutien déployés vis-à-vis des uns et des autres par les membres de l'équipe de pilotage. Dans une situation où les habitants sont demandeurs d'actions à conduire contre l'exclusion, en collaboration avec les agents

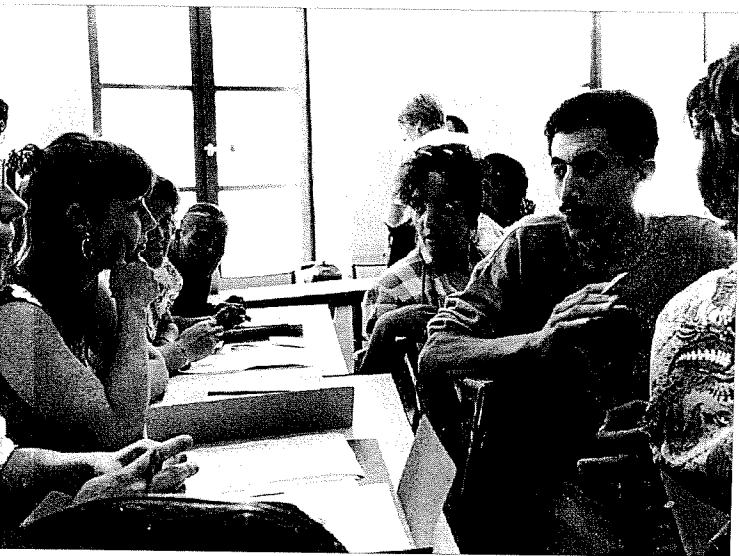
publics «de proximité», mais sans bien connaître leurs règles statutaires et leurs marges d'initiative, la tendance des agents est de s'abriter derrière les règles et les usages et la «défense» de l'institution. Ils peuvent en outre – à bon droit – récuser la représentativité des membres de l'«université du citoyen», ainsi que la leur propre à l'égard de leurs collègues.

Le retrait des agents publics sur des positions corporatistes n'est pas forcément une rupture de la relation. C'est plutôt une position attentiste, dont on peut penser qu'elle est normale dans l'état actuel des fonctionnements administratifs et des politiques de «modernisation». Mais pour ce qui concerne les habitants engagés dans une démarche de participation soutenue par l'«université du citoyen», il les renvoie durement à la question de leur identité de groupe et de leur capacité d'initiative.

La contractualisation locale de la participation des habitants

Les habitants qui participent aux groupes locaux d'une opération comme l'«université du citoyen» ne forment pas un groupe primaire. Ils se sont trouvés réunis sur une base locale, en étant directement sollicités par le directeur du centre social, un intervenant, ou tout opérateur du «développement social urbain» au courant de l'opération et en contact avec des habitants (par exemple le directeur d'école, dans le cas d'une action relative à l'école). Constituer ce groupe de rencontre – qui peut être divers au plan des âges, des sexes, des affinités sociales, des situations civiles ou professionnelles, des origines ethniques, des sensibilités politiques – en foyer d'échanges animé par une visée civique est la principale difficulté technique que pose le démarrage d'une opération de ce type dans un site donné. Dans le dispositif de référence, c'est au centre social (ou à un équipement équivalent) qu'il revient de l'assumer localement, en liaison avec le pilotage de l'ensemble au niveau de la ville.

C'est là une lourde responsabilité, qui n'a rien à voir avec les activités ordinaires d'un centre social. A supposer que son directeur en ait la volonté, il n'a pas forcément les moyens de la remplir. Il n'y a de fait aucune régulation centrale dans un quartier : le quartier n'est qu'un découpage topographique. Il n'a pas d'existence politico-administrative ni sociale. Le centre social est l'équipement de proximité dont la mission est le plus définie en termes globaux pour la population d'une portion de territoire, et il est très sollicité pour cette raison dans le «développement social urbain», mais il est investi en premier lieu d'un rôle d'animation et d'un rôle logistique (il héberge les permanences des services sociaux) qui le mettent plutôt en relation avec la partie la plus démunie de la population.



Séance de synthèse.

17. Les rencontres parents-professeurs qui sont réglementaires dans certaines classes une fois l'an sont centrées sur la transmission d'information, et ne prévoient pas d'échange de vues.

Deux facteurs paraissent déterminer la capacité du centre social à faire vivre un regroupement de type civique, s'il en a la volonté : son histoire, et ses compétences. L'histoire conditionne l'identification sociale du lieu. Pour qu'il draine un groupe de taille suffisante intéressé par un travail sur la participation, le centre social doit avoir des contacts avec des personnes susceptibles d'entrer dans cette logique d'action, et une image de lieu *public*, carrefour de rencontres et d'échanges. Contacts et image publique viennent de l'action antérieure de l'équipement, laquelle dépend certes des choix des directeurs, des ressources attribuées, mais aussi de la distribution des rôles entre opérateurs complémentaires et concurrents sur un site, – entre centre social et associations par exemple.

Il faut d'autre part que l'équipement dispose des compétences nécessaires en matière de gestion d'un groupe tel que celui qu'induit le projet de l'«université du citoyen». L'équipement est en effet appelé à exercer un tutorat d'un type particulier vis-à-vis des habitants. De celui-ci dépend l'établissement du contrat démocratique au sein du groupe d'abord, entre les habitants et les agents publics rencontrés dans le cadre du travail ensuite, et la confiance en soi que le groupe des habitants va pouvoir développer. L'appel à participer, l'économie des échanges collectifs, la construction du programme et son accompagnement, le soutien à chacun et la régulation doivent être assurés de sorte à combiner la dimension affective de l'action (l'émergence d'un *nous*), sa dimension cognitive (le repérage et l'examen de l'information, l'analyse de la situation), et sa dimension organisationnelle, cruciale en l'occurrence (la vigilance sur les formes de la transaction, la courtoisie). C'est à ce prix que la règle «*pas de question personnelle*» a pu être intégrée, dans certains groupes de l'opération de référence, sans provoquer d'abandons. Cela exige un ensemble de qualités rares.

Suscité et accompagné dans ces conditions, le groupe local de l'«université du citoyen» rencontre assez vite – au détour d'une discussion avec des agents publics, ou lors d'un temps de régulation interne, au plus tard à l'issue de la journée de synthèse avec les personnalités – la question de son mode d'existence et celle de son but. Qui sommes-nous ? où allons-nous ? En elles-mêmes, ces questions sont des signes de réussite pour l'entreprise pédagogique qu'est l'«université du citoyen», et elles valident son canevas.

La question du but reçoit des réponses de nécessité : sur la base d'une idée de départ, la visée d'action s'infléchit selon les opportunités qui se présentent, ou, négativement, selon les obstacles qui se dressent. Le dispositif modulaire de l'«université du citoyen» encourage les groupes à tenir un cap pendant au moins deux ou trois mois, et à rendre compte en plénière de leurs déboires et de leurs tentatives, mais ils peuvent toujours réorienter l'action en fonction d'un succès escompté ou d'une faisabilité qui se précise. On a vu par exemple un groupe bloqué dans son projet de collaboration avec l'école se reconvertir sur l'animation interculturelle du quartier, en attendant que d'autres perspectives se dessinent.

Une ligne d'action demeure cependant, ou un horizon d'action. C'est l'impératif d'agir pour le quartier. La médiation est la perspective des habitants mobilisés dans ce type d'opération, comme elle est celle des opérateurs qui pilotent le dispositif, mais à un autre niveau. L'équipe de pilotage cherche à donner corps à la participation des habitants aux politiques de la ville. Les habitants drainés par le dispositif cherchent à mettre leur compétence nouvellement acquise et leur engagement au service du reste du quartier. Par exemple, au service de la liaison entre l'école et les habitants les plus éloignés de l'école, dont tous déplorent le retrait, agents scolaires comme participants. Cette orientation fondamentale vers la médiation répond à une utilité collective fortement perçue par les habitants engagés dans l'«université du citoyen», et souvent dite : c'est le quartier dans son ensemble qui pâtit à leur sens des difficultés qu'éprouvent, par exemple, les enseignants avec ces autres habitants. La stigmatisation frappe tout le monde, y compris ceux pour qui l'exclusion n'est pas une identité ni un état mais un risque proche et une raison d'agir.

L'évidence du besoin de médiation à l'égard du quartier légitime les habitants qui participent à l'«université du citoyen» à leurs propres yeux comme aux yeux des opérateurs de la «politique de la ville» qui suivent l'opération. C'est là leur principale ressource d'identification en tant que groupe citoyen, dans un quartier lui-même identifié par l'exclusion. Cette légitimité compense la faiblesse numérique du groupe, elle l'explique aussi. Un groupe de dix est un grand groupe. L'observation suggère que la fonction de médiation à l'égard du reste du quartier devient saillante comme ressource identitaire précisément quand le groupe commence à s'autonomiser, et accède à la question de son identité et de son mode d'existence.

Mais le groupe ne trouvera pas d'autre réponse, les choses étant ce qu'elles sont, que son maintien dans l'«université du citoyen», appuyé sur le centre social, ou la dispersion¹⁸. Du côté des institutions publiques, on l'a déjà noté, la participation des usagers demeure régie par un double principe de délégation, et de restriction de compétence. Certains des participants de l'opération de référence en avaient l'expérience. Ils en voyaient fort bien les pièges, et cherchaient une base d'action qui puisse équilibrer le poids de l'institution. Du côté de la Ville, la participation des habitants au développement social urbain est souhaitée, mais un cadre d'action n'est pas disponible pour relayer le dispositif pédagogique qu'est l'«université du citoyen». Dans l'opération de référence, les adjoints au maire délégués aux questions de développement social urbain ont régulièrement participé aux séances de synthèse de l'«université du citoyen». Ils se sont montrés attentifs aux idées avancées par les habitants, à l'affût de possibles projets d'action. Mais ils en sont restés à une logique de réponse ponctuelle. Resterait aux participants à se constituer en association. Mais alors il faut ou bien que le projet collectif soit prégnant, ou bien qu'un facteur commun autre que

l'action collective réalise l'intégration du groupe. La deuxième condition peut convenir à un groupe local de jeunes, s'identifiant comme tels ; la première à un groupe qui entendrait promouvoir une activité quelconque définie en relation avec une institution, par exemple du soutien scolaire. Mais aucune des deux conditions ne colle vraiment avec la spécificité des groupes locaux à visée participative, à affiliation pluraliste et à champ d'action ouvert, tels qu'en suscite une opération comme l'«université du citoyen».

Un analyseur de la politique de la ville

S'il est une proposition qui a l'assentiment général dans les quartiers défavorisés, toutes catégories d'acteurs confondus (fonctionnaires et habitants, travailleurs sociaux et bénévoles), c'est précisément celle qui désigne ces quartiers comme défavorisés, plus mal lotis que les autres. Le sentiment de l'inéquité loge dans le for intérieur de chacun. En regard, l'idée que *rien ne peut réussir sans* les habitants, qu'il faut sortir l'action publique de sa logique assistantielle, jouit aussi d'une forte légitimité. C'est une idée-force des politiques de «développement social urbain». Elle s'interprète en relation avec la méthodologie partenariale qui est l'instrument général des «politiques de la ville». Il s'agit d'amener des acteurs dont les situations sont disparates au regard de la position sociale et du statut à nouer des relations de parole égalitaires, pour conduire l'analyse des buts prioritaires de l'action publique dans un site donné et envisager ses modalités de réalisation. La méthodologie partenariale de l'action publique suppose que chaque partie reconnaisse que l'autre apporte «une contribution à l'intelligence du monde social» équivalente à la sienne propre¹⁹. Elle peut s'appliquer aux relations qu'entretiennent les usagers avec les services publics, à condition que ces relations soient conçues et gérées comme une transaction démocratique, au service de l'intérêt général. Selon cette conception, la position dominée des usagers dans le jeu ordinaire des institutions et le particularisme de leurs intérêts personnels n'invalident pas *a priori* leur capacité partenariale. Mais ils requièrent de façon cruciale l'apprentissage de nouveaux rôles pour eux-mêmes ainsi que pour les agents publics.

Le partenariat des usagers et des institutions, désigné comme souhaitable et même nécessaire, est donc tributaire en tout premier lieu de la mise en place d'espaces et d'occasions d'apprentissage de nouveaux rôles. L'opération de référence a offert ce genre d'espace aux habitants

des quartiers populaires d'une métropole française. Là est sa réussite. Rien ne s'opposait à ce qu'elle soit investie par les agents publics aussi. Rien sauf les rôles socio-institutionnels établis, sur lesquels la nouvelle philosophie de l'action publique n'a guère de prise tant que les régulations internes aux services ne changent pas. Là est sa limite. L'«université du citoyen» qualifie, pour l'exercice d'un partenariat démocratique avec les services, des habitants de quartiers populaires qui vont trouver en vis-à-vis, s'ils assument cette logique d'apprentissage, un attentisme ou un retrait à la mesure de la puissance du service concerné. Le dispositif tend dès lors à devenir un refuge pour des candidats à la participation sans répondeurs externes, qui vont finir par se lasser sauf s'ils reconvertisent leur visée citoyenne sur des buts associatifs.

Au-delà d'elle-même, l'«université du citoyen» éclaire ainsi le talon d'Achille du «développement social urbain», à savoir son articulation aux fonctionnements normaux des services. Faute de décision en cette matière, – et cela relève en bonne partie de l'État central –, les opérations locales telles que l'«université du citoyen» instaurent des systèmes d'action légèrement formalisés (donc repérables par les acteurs), rationnels du point de vue de leur visée finale, globalement légitimes, mais limités en extension, transitoires par vocation, et promis à être négociés à l'économie par les services. Simultanément se trouve éclairé le mode d'innovation que constitue la citoyenneté dans la «politique de la ville». Il s'agit d'un thème fort, structurant la communication politique en matière de «lutte contre l'exclusion» et de «modernisation de l'État». Mais sa mise en œuvre échappe totalement à la logique «rationnelle-légale» : elle n'est pas envisagée autrement qu'en termes de mobilisation personnelle des agents publics et des habitants. ■

Françoise Lorcerie

18. Parmi les réponses mises en œuvre dans le cadre du développement social urbain, la fonction de «femme-relais», sous statut de «contrat emploi-solidarité» implanté dans un centre social. Dans un milieu très touché par le chômage, ce statut est envié. Il a pu permettre de donner un emploi à une participante de l'opération de référence. Mais du point de vue de la logique de l'action, cette solution est très différente. La femme-relais, en tant que telle, n'est pas un usager-citoyen, qui aurait à la fois des droits et un intérêt collectif à contribuer à la bonne marche du service public. Elle est du côté du travail social, sans être une professionnelle du travail social. L'exercice de son rôle auprès d'un service public comme l'école et son champ d'action dépendent beaucoup de sa personnalité propre et de son impact local personnel, mais elle n'a globalement qu'une capacité d'exécution.

19. L'expression est de Patrick Pharo, *op. cit.*, à propos des conditions sociales de la civilité. Voir ci-dessus note 4.

Françoise Lorcerie, agrégée de Lettres et diplômée l'IEP de Paris, est entrée au CNRS (Sciences politiques) en 1988, à l'Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM, Aix-en-Provence). Elle y est responsable du programme Immigration en Europe/Europe de l'«immigration», et dirige l'Annuaire de l'Afrique du Nord. Son domaine de recherche est l'étude des politiques publiques relatives à l'«intégration» des «immigrés», notamment les politiques éducatives et les politiques locales. Elle a dirigé récemment une livraison des Cahiers pédagogiques consacrée à «La lutte contre l'exclusion» (Cahiers pédagogiques, 328, novembre 1994).