



# Les ambitions déçues de la démocratie urbaine dans les quartiers de la politique de la ville

Thomas Kirszbaum

## ► To cite this version:

Thomas Kirszbaum. Les ambitions déçues de la démocratie urbaine dans les quartiers de la politique de la ville. 2017. hal-01598950v1

**HAL Id: hal-01598950**

**<https://hal.science/hal-01598950v1>**

Preprint submitted on 4 Oct 2017 (v1), last revised 13 Aug 2023 (v2)

**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.

## **Les ambitions déçues de la démocratie urbaine dans les quartiers de la politique de la ville**

À paraître in S. Bresson (dir.), *Les ambivalences de la participation citoyenne : acteurs, expertises, pouvoirs et légitimités*, Presses Universitaires François Rabelais.

Depuis une quarantaine d'années, la politique de la ville cible les quartiers de grands ensembles d'habitat social où se concentrent des minorités ethniques issues notamment des ex-colonies françaises. Cette politique publique est présentée depuis sa création comme un « laboratoire d'innovation », ayant notamment permis d'expérimenter des formules de participation venues compléter l'exercice du droit de vote par une implication plus directe et quotidienne des habitants dans les affaires qui les concernent.

Le développement de la participation citoyenne apparaît en réalité plus difficile dans ces quartiers que dans un contexte de droit commun. Les contraintes pesant sur l'engagement civique des habitants ne s'expliquent pas seulement par les caractéristiques de ces derniers (niveaux d'éducation, ressources sociales et économiques, parcours migratoires)<sup>1</sup>. Rarement homogènes au plan social, les quartiers populaires sont loin d'être des « déserts politiques » marqués uniquement par un cumul de handicaps<sup>2</sup>. Mais les initiatives autonomes des habitants sont entravées par le manque de reconnaissance des autorités politiques et administratives locales. Le contrôle politique et le cadrage institutionnel de la participation ont conduit à « l'impasse démocratique de la politique de la ville » diagnostiquée par Philippe Warin voici vingt ans<sup>3</sup>.

La politique de la ville est une institution, au sens de la sociologie de l'action publique, c'est-à-dire un ensemble de « normes, règles, routines, procédures qui gouvernent les interactions »<sup>4</sup>. Pourtant, son histoire est tout sauf linéaire, depuis le programme Habitat et vie sociale (HVS) de la fin des années 1970 jusqu'à la réforme engagée sous le dernier quinquennat. Cette politique publique a été marquée par différents temps d'institutionnalisation, suivis de tentatives de refondation plus ou moins abouties. Il importe de revenir sur ces moments (re)fondeurs car, suivant la perspective néo-institutionnaliste, les choix initiaux relatifs à une politique publique déterminent une trajectoire de long terme

---

<sup>1</sup> Sur les déterminants socio-économiques de la participation, voir l'étude classique de Verba Sydney et al., *Voice and Equality : Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1995. Pour la France, voir Gaxie Daniel, *Le Cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Éditions du Seuil, 1978 ; Braconnier Céline, Dormagen Jean-Yves, *La Démocratie de l'abstention*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 2007.

<sup>2</sup> Hajjat Abdellali, « Les quartiers populaires français ne sont pas un "désert politique" », *Carré rouge*, 35, mars 2006, p. 29-34.

<sup>3</sup> Warin Philippe, « L'impasse démocratique de la politique de la ville en France », *Revue suisse de science politique*, 3/3, automne 1997, p. 1-29.

<sup>4</sup> Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2012 (2e édition).

qu'il devient difficile de modifier par la suite<sup>5</sup>. De fait, certaines caractéristiques fondatrices de la politique de la ville, liées à son double statut de politique territoriale et de politique d'État, ont eu des effets à long terme qui ont peu à peu terni l'ambition initiale d'une démocratisation de la gestion des villes.

Loin du regard misérabiliste parfois posé sur ces quartiers, lequel a tôt fait d'imputer les difficultés aux habitants, l'analyse de cette ambition déçue doit recentrée sur les freins de nature politico-institutionnelle. La perspective adoptée ici sera généalogique, examinant la construction du mythe des « quartiers laboratoires de la participation », son essoufflement et les tentatives de le réactiver avec la mise en place récente des conseils citoyens. Il s'agira aussi d'identifier certains mécanismes structurels faisant obstacle à la reconnaissance des mobilisations autonomes de citoyens, en les analysant successivement dans le registre des idées, des intérêts et des institutions.

### **1. La stratégie Dubedout : une offre de participation**

Le premier programme de politique de la ville, Habitat et vie sociale, innovait en faisant de la participation des habitants un critère de sélection des projets subventionnés par l'État. Dans la circulaire du 3 mars 1977 posant les fondements de ce programme, on lisait :

Ne seront retenues que les opérations pour lesquelles la volonté d'agir de la municipalité et des gestionnaires est évidente, et seulement dans la mesure où ils acceptent une méthode d'élaboration concertée avec les habitants<sup>6</sup>.

Néanmoins, la méthodologie de la concertation restait floue dans les textes. L'évaluation du programme HVS, réalisée par le Commissariat général au Plan, a montré qu'à de rares exceptions près, les habitants sont restés indifférents à l'offre de participation qui leur était faite dans le cadre d'opérations très centrées sur l'amélioration du bâti<sup>7</sup>. Un ouvrage collectif publié en 1981 sous le titre *Quand les habitants prennent la parole*, enfonçait le clou en présentant diverses actions « exemplaires » en matière de participation comme des « *anti-HVS* »<sup>8</sup>. La critique de ces opérations a pris un tour plus officiel dans les travaux de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), mise en place par le nouveau gouvernement socialiste à l'automne 1981. Le président de la commission, le maire de Grenoble Hubert Dubedout, pointait dans son rapport *Ensemble, refaire la ville*, publié en janvier 1983 :

---

<sup>5</sup> Sur ce phénomène de « sentier de dépendance », voir Pierson Paul, « The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change, *Governance*, 13/4, October 2000, p. 475-499.

<sup>6</sup> Circulaire du 3 mars 1977 relative au Fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel Habitat et vie sociale, p. 1356.

<sup>7</sup> Figeat Dominique, *Bilan des opérations "Habitat et vie sociale" menées pendant la période du VIIe Plan*, Commissariat général du Plan, juillet 1981.

<sup>8</sup> Mollet Albert (dir.), *Quand les habitants prennent la parole*, Paris, Ministère de l'urbanisme et du logement, Éditions du Plan Construction, 1981, cité par Carrel Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Éditions, 2013.

« Une incapacité à reconnaître l'originalité et la spécificité des pratiques, des aspirations et des revendications des populations concernées, et donc à trouver des réponses qui leur soient adaptées »<sup>9</sup>

La construction du mythe des quartiers laboratoires de la participation tient pour une bonne part au profil d'Hubert Dubedout. Chantre de l'idéal participatif et autogestionnaire de la « deuxième gauche », il était l'instigateur des Groupes d'action municipale (Gam) qui avaient essaimé dans toute la France au début des années 1970. L'objectif des Gam était d'en finir avec une gestion tout à la fois technocratique et notabiliaire des villes, afin de rendre le pouvoir au citoyen<sup>10</sup>. Comme maire de Grenoble, Dubedout avait pris appui sur les associations qui l'avaient porté au pouvoir, mobilisées au sein des « unions de quartier » qui servirent d'interlocuteurs privilégiés pour les projets urbains de la municipalité. Au début des années 1980, le « mythe grenoblois » fonctionnait toujours. Rédigé par H. Dubedout, le rapport de la Commission nationale pour le développement social des quartiers allait lui-même acquérir le statut de « texte fondateur » de la politique de la ville. Ce document se présentait comme une sorte de manifeste pour « démocratiser la gestion de la ville ». Voulant « faire des habitants des acteurs du changement », Dubedout écrivait :

« La conduite des opérations doit alors reposer sur la volonté de 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 »<sup>11</sup>.

Parmi les expériences de participation valorisées par la CNDSQ figurait en bonne place l'Atelier populaire d'urbanisme du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix, emblématique des « luttes urbaines » de l'époque<sup>12</sup>. Mais le contenu du rapport Dubedout s'écartait quelque peu de l'idéal autogestionnaire qui animait ces luttes. En proposant de « mettre en œuvre une stratégie de l'offre de participation », il se plaçait davantage dans la continuité du programme HVS. Ladite « offre » devait compenser une supposée faiblesse de la « demande » de participation, laquelle serait devenue évanescence à cause du départ des classes moyennes qui avaient été le fer de lance des mobilisations associatives des années 1960 et 1970.

Pour favoriser « la présence active des habitants et des associations », le rapport Dubedout suggérait néanmoins de corriger différents travers du programme HVS, en pérennisant le financement des associations, en adaptant la planification urbaine « au temps des habitants » ou encore en apportant des réponses aux besoins les plus urgents qu'ils expriment. Il s'agissait aussi d'« accepter la diversité des formes de participation », au-delà des espaces de concertation institués entre municipalités, État, bailleurs sociaux et associations dites « représentatives » (par exemple les syndicats de locataires). La représentativité de ces

---

<sup>9</sup> Dubedout Hubert (dir.), *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, janvier 1983, p. 10.

<sup>10</sup> Sellier Michèle, « Les Groupes d'action municipale », *Sociologie du travail*, 19/1, janvier-mars 1977, p. 41–58.

<sup>11</sup> Dubedout H. (dir.), *Ensemble, refaire la ville*, op. cit., p. 12.

<sup>12</sup> Cossart Paula, Talpin Julien, *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, coll. « Sociopo », 2015.

associations étant sujette à caution dans le contexte d'évaporation d'une partie des locataires originels et d'entrée des populations immigrées dans les HLM, le rapport proposait d'engager un dialogue moins formalisé avec des collectifs spontanés d'habitants, issus notamment de la mouvance des jeunes descendants de l'immigration maghrébine qui se mobilisaient ici ou là. Mais comme nous l'expliquera Dominique Figeat, secrétaire général de la CNDSQ entre 1981 et 1984, la logique restait profondément respectueuse des prérogatives institutionnelles :

« Nous voulions relier l'action institutionnelle avec un mouvement populaire, mais sans aller jusqu'à l'autogestion. Dubedout était à mille lieux de l'idée d'un pouvoir communautaire autonome ! En ce sens, il était viscéralement républicain. Mais il était pour une République dans laquelle les décisions s'élaborent avec des citoyens mis en mouvement. (...) Nous voulions donner *un* pouvoir aux habitants, mais pas *le* pouvoir. Dans l'esprit de la Commission, le processus décisionnel devait revenir *in fine* à l'État et à l'élu local, mais à l'issue d'une élaboration collective confrontant différentes perspectives »<sup>13</sup>.

À défaut d'avoir véritablement insufflé un nouvel esprit démocratique, la politique de développement social des quartiers (DSQ) a permis l'éclosion durant les années 1980 de tout un champ d'activités qui ouvraient des espaces de production du « lien social » par les habitants. L'action culturelle allait devenir l'un des domaines de prédilection de cette politique. À l'instar des régies de quartier, il s'agissait aussi de favoriser la prise en charge par les habitants de services que les organismes publics ne parvenaient pas à assurer eux-mêmes. Cette période a vu naître enfin diverses expériences de « co-production » des services publics avec les usagers dans les domaines de l'école<sup>14</sup>, de la justice<sup>15</sup> ou de la santé<sup>16</sup>. Ces initiatives valorisant la « créativité » des habitants ont contribué à accréditer l'idée de « quartiers laboratoires » où s'expérimentaient de nouveaux modes de gestion des services urbains. Si les effets et la pérennité de ces innovations ont été variables, elles n'ont cependant guère modifié l'équilibre des forces entre habitants et institutions locales.

## 2. L'impact de la décentralisation : la participation sous contrôle municipal

Impulsée par l'État, la politique de la ville est aussi une composante de l'action municipale (ou intercommunale). Le développement de cette politique publique, depuis quarante ans, est donc indissociable du processus de décentralisation engagé en France à partir du début des années 1980, lequel a permis d'asseoir le pouvoir des élus locaux. Dans ce contexte, la

---

<sup>13</sup> Figeat Dominique, « Démocratiser la gestion des quartiers populaires. Le pari de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », dans *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, éd. par T. Kirszbaum, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, coll. « Bibliothèque des territoires », 2015, p. 112.

<sup>14</sup> Atelier populaire d'urbanisme de Roubaix, *Participation des habitants à la conception d'un CES adapté à leur quartier*, Rapport de recherche pour le Plan urbain, 1983.

<sup>15</sup> Dourlens Christine, Vidal-Naquet Pierre, *L'autorité comme prestation. La justice et la police dans la politique de la ville*. Rapport du Cerpe, Commissariat général du plan, DIV, IHESI, Plan urbain, 1993.

<sup>16</sup> Joubert Michel et al., *Quartier, démocratie et santé*, Paris, L'Harmattan, 1993.

politique de la ville a vite été appropriée par les maires qui l'ont utilisée comme une ressource pour affirmer leur prééminence dans la conduite des politiques urbaines<sup>17</sup>.

La contradiction n'a pas manqué d'apparaître entre l'idéal participatif porté par le rapport Dubedout et la réalité du leadership mayoral<sup>18</sup>. Leadership que le rapport, rédigé par un maire alors que les lois Deferre sur la décentralisation étaient en préparation, appelait de ses vœux dans le chapitre intitulé « démocratiser la gestion de la ville ». Non sans ambiguïté, Dubedout affirmait redouter « qu'au centralisme de l'État se substitue un centralisme municipal »<sup>19</sup>, tout en demandant la création d'une « autorité unique », car « pour être efficace, la concertation suppose l'existence d'un interlocuteur de la population, qui soit clairement identifié, politiquement responsable »<sup>20</sup>.

Afin de concilier la démocratie représentative et participative, le rapport proposait la mise en place d'une gouvernance qui permettrait « d'organiser le débat démocratique » aux deux échelles de la ville et des quartiers. Placé sous l'autorité du maire, le dispositif devait ménager une place aux associations. Cette proposition est restée lettre morte. La politique de développement social des quartiers, rebaptisée par la suite politique de la ville, a d'emblée écarté les associations des arènes où se font les vrais choix stratégiques<sup>21</sup>. Les contrats signés entre l'État et les collectivités locales ont toujours eu un caractère asymétrique, symbolisé par le fait que les associations n'en étaient pas signataires. Aux antipodes de la gouvernance « communautaire » (au sens où elle est ouverte aux acteurs non-gouvernementaux) des équivalents anglo-saxons de la politique de la ville, l'énonciation des choix stratégiques a toujours incombé en France à un duopole public constitué de l'État et des municipalités (ou des intercommunalités qui sont les émanations de ces dernières). Ce duopole s'est entendu pour considérer les associations comme des opérateurs chargés de mettre en œuvre les objectifs définis dans leur le huis clos des institutions publiques.

Un important réseau relationnel s'est construit entre associations et élus locaux – une partie de ces derniers étant issue du militantisme associatif – permettant d'établir un dialogue plus ou moins complice. Mais la concertation formelle avec les associations consiste le plus souvent, dans la politique de la ville, en un temps annuel d'information et d'échange à la faveur de la publication de l'appel à projets des partenaires institutionnels. Les financeurs peuvent alors expliciter leurs attentes vis-à-vis du monde associatif. Le reste de l'année, il revient aux équipes opérationnelles ou aux représentants du préfet d'aller à la rencontre des associations pour les aider à monter leurs dossiers de subvention, et s'assurer que les actions envisagées cadrent bien avec les orientations de l'appels à projets – condition pour prétendre aux « crédits spécifiques » de la politique de la ville.

---

<sup>17</sup> Epstein Renaud, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

<sup>18</sup> De Maillard Jacques, « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, 48, automne 2002, p. 53-65.

<sup>19</sup> Dubedout H. (dir.), *Ensemble, refaire la ville*, op. cit., p. 32.

<sup>20</sup> Dubedout H. (dir.), *Ensemble, refaire la ville*, op. cit., p. 30.

<sup>21</sup> De Maillard J., « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », op. cit.

Bien que leurs postes soient cofinancés par l'État et les villes, les chefs de projet et équipes de « maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale » ont été peu à peu incorporés aux organigrammes municipaux. Le rapport Dubedout proposait d'ouvrir ces équipes « à un ou deux représentants des habitants ». Il n'a guère été entendu. Les propositions relatives à la territorialisation des services municipaux, inspirées par un souci de rapprochement avec la population des quartiers, l'ont été bien davantage<sup>22</sup>. Dans les termes du rapport Dubedout, les équipements de proximité (de type mairies annexes) devaient favoriser « une plus grande compréhension des demandes des habitants, des réponses plus rapides »<sup>23</sup>. La proximité devait aussi remplir une fonction symbolique en manifestant « une "réappropriation" » du quartier par la municipalité.

La politique de la ville a joué un rôle pilote dans l'avènement d'une « démocratie de proximité »<sup>24</sup>. Mais celle-ci a été d'initiative municipale, dans une démarche « descendante », à l'inverse des formules des années 1960 et 70 de type groupes d'action municipale ou comités de quartier, qui procédaient d'une mobilisation « par le bas »<sup>25</sup>. Dans les quartiers concernés par les procédures HVS, DSQ puis contrat de ville, les municipalités ont institué des instances de quartier auxquelles elles ont délégué des fonctions variables : organiser des animations, faire remonter des doléances, diffuser l'information sur la politique municipale, consulter ponctuellement sur des projets, susciter une contribution du public au travers d'ateliers ou de commissions de travail thématiques, etc. Ces instances ont été parfois contournées quand la municipalité souhaitait s'adresser à l'ensemble des habitants du quartier, à travers des forums, débats publics et autres assemblées générales de quartier.

Dans nombre de villes, ces initiatives d'abord réservées aux quartiers « prioritaires » ont été progressivement étendues à l'ensemble du territoire municipal. À en juger par la manière dont ses innovations ont diffusé, la politique de la ville a bien rempli une « fonction laboratoire ». A-t-elle pour autant contribué à démocratiser la gestion des villes ? Il est permis d'en douter. Conçue comme une extension du domaine de la démocratie représentative, l'offre de « participation » a toujours été placée sous le contrôle étroit et sourcilieux des élus et de leurs services, lesquels en déterminent l'ordre du jour, en assurent l'animation et vont parfois jusqu'à en désigner les participants. Les débats qui s'instaurent avec le public sont géographiquement très circonscrits, sans réelle possibilité de « monter en généralité » pour les porter à l'échelle des villes ou des agglomérations. Enfin et surtout, l'information et la consultation sont les modalités dominantes de la relation entre les pouvoirs locaux et la population, plus rarement la co-production, plus rarement encore la co-décision.

Le seul espace institutionnel où les habitants sont susceptibles d'exercer un pouvoir de décision est celui des fonds de participation (ou budgets participatifs), dont la généralisation à l'ensemble des quartiers prioritaires avait été demandée par l'État au début des années 2000. Mais, sauf exception, les enveloppes allouées à ces fonds sont infinitésimales en comparaison

---

<sup>22</sup> Kirszbaum Thomas, « Services publics et fractures de la ville : la "pensée publique" entre diversité, éclatement et souci du rapprochement », *Sociologie du travail*, 46/2, 2004, p. 224-260.

<sup>23</sup> Dubedout H. (dir.), *Ensemble, refaire la ville*, op. cit., p. 33.

<sup>24</sup> Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005.

<sup>25</sup> Gontcharoff Georges, « Le renouveau des comités de quartier », dans *La démocratie locale. Représentation, Participation et espace public*, éd. par L. Blondiaux et al., Paris, Presses universitaires de France, 1999.

des budgets municipaux, et les projets appelant une délibération du public ont une portée essentiellement micro-locale.

### 3. Le tournant intégrationniste de la politique de la ville

Après avoir été au cœur des préoccupations de la Commission nationale du développement social des quartiers (1981-1988), la participation des habitants a connu une éclipse prolongée dans le discours de l'État qui ne l'a plus invoquée que de manière incantatoire, considérant que c'était « l'affaire des élus ». Cet effacement correspond à une nouvelle étape dans l'institutionnalisation de la politique de la ville, avec la création d'un ministère constituant la politique de la ville en politique d'État au début des années 1990.

L'inflexion des orientations nationales reflète les transformations du contexte social et politique d'alors, marqué par l'implosion du mouvement autonome des jeunes descendants de l'immigration maghrébine et une première polarisation des débats publics sur l'intégration et la laïcité. À la thématique de la participation va se substituer en partie celle de la citoyenneté républicaine, pièce maîtresse de la politique d'intégration qui s'esquisse, laquelle enjoint les immigrés et leurs descendants à devenir des citoyens français, soulignant en creux une supposée inadaptation aux normes de la vie publique.

Le nouveau cours de la politique de la ville déploie en parallèle un discours de sollicitude en direction des habitants. Leurs difficultés étant comprises comme le résultat de défaillances institutionnelles, ils seraient rétablis dans leur citoyenneté « réelle » grâce à la présence physique et symbolique des institutions républicaines qui les auraient « abandonnés »<sup>26</sup>. L'impératif de proximité s'est imposé à son tour comme mot d'ordre pour les services de l'État dans les années 1990<sup>27</sup>. Des expérimentations ont été menées pour inventer de nouveaux rapports entre habitants des quartiers populaires et services publics, mais elles furent éphémères car peu soutenues par les institutions concernées<sup>28</sup>.

Envoyer un signal aux habitants leur indiquant la détermination des pouvoirs publics à prendre à bras le corps leurs problèmes, afin que se réduise l'écart entre l'affichage des principes républicains et la réalité vécue, telle était l'essence du nouveau message de l'État. La mobilisation des habitants devenait superflue. Seule importait leur adhésion à des projets élaborés pour eux, mais sans eux. La priorité de l'État était de mobiliser les institutions, à

---

<sup>26</sup> Kirszbaum Thomas, « Pourquoi la France résiste à l'empowerment », *Urbanisme*, 380, septembre-octobre 2011, p. 74-76.

<sup>27</sup> Au cours des années 1990, l'État s'est emparé du thème de la proximité soit dans un cadre sectoriel (justice et police de proximité), soit en organisant la « polyvalence » avec des maisons de services publics mutualisant différentes offres dans un même espace.

<sup>28</sup> Ces expérimentations ont été notamment menées dans le cadre des « projets de service public de quartier » préconisés dans un rapport du maire de Mantes-la-Jolie, Paul Picard. Comme l'a écrit Suzanne Rosenberg, qui en fut l'une des animatrices avec Charles Rojzman, les projets de service public de quartier fondés sur un principe « horizontal remontant » n'ont pas réussi à infléchir le mouvement « vertical descendant » de mise en œuvre des politiques publiques, même si elles n'ont pas été dénuées d'effets sur la « relation de guichet ». Picard Paul, *L'amélioration du service public dans les quartiers*, Rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, 199 ; Rosenberg Suzanne, « Faut-il réinventer la poudre ou bien creuser le sillon ? », *Annales de la recherche urbaine*, 68/69, septembre-décembre 1995, p. 93-98. Voir aussi voir Carrel, M. (2013), *Faire participer les habitants ?*, *op. cit.*



commencer par ses propres services, au sein de nouvelles « unités de commandement » locales annoncées par François Mitterrand aux Assises de Banlieues 89 à Bron en décembre 1990.

Ce modèle d'action, qui entend devancer l'expression de la demande sociale par la mobilisation des institutions, a durablement montré ses limites. En témoigne la déploration persistante des carences des politiques dites de droit commun, incapables de rétablir une égalité de traitement avec les habitants des autres quartiers<sup>29</sup>. Une méthodologie avait pourtant été formalisée, d'abord avec le Pacte de relance pour la ville (PRV) du gouvernement Juppé en 1996, puis avec la loi Borloo d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003. Elle consistait à mesurer les écarts de situation entre territoires pour en déduire l'effort public à consentir en faveur des zones périmétrées par l'administration. En une vingtaine d'années, la politique de la ville est donc passée d'une logique de *reconnaissance* (timide) des quartiers dans l'espace démocratique à une logique de *connaissance* de ces mêmes quartiers, appréhendés par leur distance statistique à leur environnement. Cette évolution n'a pas permis, loin s'en faut, d'instaurer des mécanismes équitables d'allocation des ressources publiques. L'indexation de la solidarité « républicaine » sur la connaissance objective des inégalités n'a pas fonctionné car le savoir des institutions sur les territoires n'embraye pas automatiquement sur des actions correctrices, moins encore lorsqu'elles ne sont pas aiguillonnées par des interpellations citoyennes.

La loi Borloo a également fait entrer la politique de la ville est également entrée dans l'âge de la rénovation urbaine. Esquissée par les gouvernements précédents, la stratégie de démolition des grands ensembles d'habitat social a été justifiée par la nécessité de casser des « ghettos » qui mettraient en péril le « modèle républicain d'intégration ». Dès lors, la priorité du pouvoir national, comme des élus locaux, est d'injecter de la « mixité sociale » et de disperser autant que possible les habitants originels, sans d'ailleurs y parvenir. Déniant aux habitants la légitimité à être là où ils sont, cette stratégie contredit l'hypothèse, présente depuis les origines de la politique de la ville, selon laquelle les quartiers recèlent des ressources civiques qu'il convient de mettre en valeur par la participation des habitants.

Les opérations de rénovation urbaine prévoient certes des actions de « concertation », mais elles n'intéressent que des aspects mineurs des projets. Les acteurs de la rénovation urbaine distinguent les domaines négociables de ceux qui ne le sont pas et sur lesquels les habitants doivent être simplement informés ou appelés à « s'approprier » ce qui est décidé sans eux. Pour les décideurs, soucieux d'aboutir à des réalisations rapides et visibles, ces actions de communication et de pédagogie ont avant tout vocation à faire accepter les démolitions et à apaiser les angoisses des habitants sur leur devenir résidentiel. La rénovation urbaine a suscité bien des actions collectives de la part de ces derniers, mais pour résister à ces projets bien davantage que pour participer à leur définition<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Epstein Renaud, Kirszbaum Thomas, « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », dans *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, éd. par F. Goulard et F. Pupponi, Rapport d'information n°2853, Tome 2, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, octobre 2010.

<sup>30</sup> Donzelot Jacques, Epstein Renaud, « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, 326, 2006, p. 5-34.

#### 4. Les conseils citoyens : vers un nouvel âge de la participation ?

Une fois devenue politique d'État à part entière, le caractère technocratique et descendant la politique de la ville n'a fait que se renforcer au fil du temps, maintenant les citoyens à bonne distance des décideurs. Hormis le Programme national de rénovation urbaine, l'objectif même de participation n'a quasiment plus été réaffirmé par l'État au cours des années 2000. Il a fallu attendre l'année 2013 pour que le ministère de la Ville s'en saisisse à nouveau. François Lamy, le ministre délégué à la Ville de François Hollande, a alors tenté de répondre aux préoccupations exprimées par une partie des professionnels de la politique de la ville depuis les révoltes urbaines de l'automne 2005. Comme pour conjurer leur malaise face à l'asymétrie des relations de pouvoir, teintée de paternalisme, découlant du « faire pour » plutôt que du « faire avec » les habitants, ces professionnels se sont mis à convoquer les notions anglo-saxonnes d'*empowerment*, bientôt traduit par pouvoir d'agir, de développement communautaire ou de *community organizing*<sup>31</sup>.

C'est dans ce contexte que François Lamy a demandé en à deux personnalités – la sociologue Marie-Hélène Bacqué et le leader associatif Mohamed Mechmache<sup>32</sup> – de lui faire des propositions sur la participation des habitants. Dans sa lettre de mission du 15 janvier 2013, le ministre écrivait :

« La participation des habitants a dès l'origine été une ambition affichée de la politique de la ville, les quartiers populaires étant considérés comme un terrain propice aux démarches participatives et des laboratoires de changement social. Cependant, malgré un foisonnement d'expériences locales et d'innovations, on constate que cette injonction à la participation s'est quelque peu essoufflée ou n'a pas toujours été réellement mise en œuvre ».

Remis en juillet 2013, le rapport Bacqué-Mechmache s'intitulait *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*. Ses maîtres mots étaient l'indépendance, les contre-pouvoirs, l'interpellation, la conflictualité, la co-décision... Pour ses auteurs, la participation citoyenne ne pouvait se concevoir comme un simple adjuvant de la démocratie représentative, mais bien comme le moteur de transformations politiques et sociales « radicales ». La gouvernance de la politique de la ville devait être elle-même radicalement changée, en attribuant par exemple la majorité des sièges aux citoyens et représentants associatifs au sein des comités de pilotage.

Le rapport Bacqué-Mechmache a nourri une bonne part de la discussion parlementaire sur la loi (dite loi Lamy) réformant la politique de la ville et adoptée en février 2014. La loi reconnaît le caractère participatif de politique de la ville, mais les parlementaires ont délibérément écarté toute référence à la « co-décision », au cœur du rapport, au profit de celle, plus vague, de « co-construction » de la politique de la ville. Aucune des propositions du rapport n'a en réalité été retenue. La seule mesure législative nouvelle n'y figurait pas : la création obligatoire d'un conseil citoyen dans chacun des 1 500 quartiers « prioritaires » de la

---

<sup>31</sup> Kirszbaum Thomas, « Vers un *empowerment* à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », *La Vie des idées* (revue en ligne), novembre 2013.

<sup>32</sup> M. Mechmache a créé l'association ACLEFEU à Clichy-sous-Bois, au lendemain des révoltes urbaines de novembre 2005, là même où avaient démarré les violences qui ont embrasé l'ensemble du pays pendant plusieurs semaines.

politique de la ville. Plutôt qu'un dispositif rappelant fâcheusement les conseils de quartier, critiqués de toute part, M.-H. Bacqué et M. Mechmache suggéraient de généraliser les « tables de quartier » inspirées de l'expérience de la ville de Montréal où les citoyens et associations bénéficient d'une réelle liberté d'organisation et d'interpellation des institutions publiques locales<sup>33</sup>.

Les conseils citoyens se situent quant à eux dans la continuité de l'offre institutionnelle de participation mise en place depuis une trentaine d'années par les municipalités. Avec cette formule, les présidents d'exécutif locaux, très représentés au Parlement, ont voulu affirmer qu'ils conservaient la maîtrise des processus participatifs. Il revient en effet aux municipalités et à l'État d'encadrer la mise en place des conseils citoyens, la loi Lamy ne posant qu'un seul principe relatif à leur composition, celui d'un double collège : le premier formé d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes ; le second composé de représentants associatifs et de professionnels de terrain. Les conseils citoyens innoveront néanmoins sur plusieurs points essentiels : les élus municipaux n'en sont pas membres de droit et ne sont donc plus maîtres de l'ordre du jour ; des actions de formation sont prévues à destination des conseillers afin de les aider à se repérer dans le labyrinthe des politiques publiques ; enfin, les représentants des conseils citoyens sont appelés à participer à la gouvernance de la politique de la ville, même si les contours de cette participation ne sont pas précisés par les textes.

Trois ans après le vote de la loi Lamy, la moitié à peine des 1 500 conseils citoyens fonctionnent effectivement, nonobstant leur caractère obligatoire. Les premiers bilans nationaux sont mitigés en ce qui concerne la mobilisation des habitants (beaucoup de « tirés au sort » se sont désistés), l'indépendance de ces structures vis-à-vis des municipalités et leur fonction dans la gouvernance de la politique de la ville<sup>34</sup>.

Force est de constater que ni le texte ni l'esprit de la loi Lamy n'ont reconnu le droit des habitants des quartiers populaires à s'organiser eux-mêmes, selon des modalités définies par eux de manière autonome. C'est pour échapper à ce cadrage institutionnel que les associations ayant contribué aux travaux sur le rapport Bacqué-Mechmache ont créé une coordination nationale appelée « Pas Sans Nous ». Présentée par ses animateurs comme une sorte de « syndicat des quartiers », cette formule leur est apparue adaptée au modèle « néo-corporatiste sectoriel » français de représentation des intérêts, au moins jusqu'à la rupture du dialogue avec le gouvernement Valls en septembre 2016.

## **5. Les mécanismes structurels de la non-reconnaissance**

Le chemin de la participation semble étroit pour des collectifs auto-organisés désireux de s'affranchir d'un contrôle politique et d'un cadrage institutionnel qu'ils considèrent à bon droit comme étouffant. Le quartier constitue un espace potentiel pour s'organiser et tenter d'infléchir des politiques publiques qui produisent des inégalités structurelles<sup>35</sup>, mais les

---

<sup>33</sup> Des tables de quartier ont néanmoins vu le jour, avec le soutien du Commissariat général à l'égalité des territoires, mais à titre expérimental dans une douzaine de sites, où elles coexistent avec les conseils citoyens.

<sup>34</sup> Voir les travaux du Comité de suivi national des conseils citoyens : <http://www.cget.gouv.fr/dossiers/conseils-citoyens-boite-outils>

<sup>35</sup> Talpin Julien, *Community organizing. De l'émeute à l'alliance des classes populaires aux Etats-Unis*, Paris,

mobilisations collectives animées par des objectifs de transformation sociale courent le risque de rester sans prise sur les décisions publiques, faute de reconnaissance par les pouvoirs locaux.

Cette non-reconnaissance des initiatives autonomes de citoyens organisés peut s'expliquer par différents mécanismes structurels présents aux différentes étapes de l'histoire de la politique de la ville. Ils permettent de comprendre pourquoi la transformation des rapports entre la sphère politico-institutionnelle et les citoyens est plus difficile dans le contexte des quartiers populaires que dans un contexte de droit commun. Afin d'éclairer ces mécanismes, on peut mobiliser une grille d'analyse classique des politiques publiques distinguant trois niveaux de réalité, communément appelés les « trois i » : idées, intérêts et institutions<sup>36</sup>. Ces trois registres tendent à se renforcer mutuellement, donc à « faire système », ce qui rend d'autant plus difficile le changement de système et peut expliquer, par exemple, la minceur des retombées du rapport Bacqué-Mechmache<sup>37</sup>.

Dans le registre des idées, la politique de la ville mobilise un faisceau de représentations sur les quartiers et leurs habitants, appréhendés (aux sens propre et figuré) au prisme de leur distance à une norme d'assimilation culturelle. Plusieurs décennies de discours politiques et médiatiques ont construit une forme d'exceptionnalité des quartiers et érigé une frontière entre « eux » (qui seraient différents) et « nous » (qui incarnons la norme majoritaire et apprécions la capacité des autres à s'intégrer). Ces citoyens « en devenir » sont justiciables de formes de remédiation au sein d'équipements publics ou d'associations les aidant à se hisser à hauteur des exigences de l'universalisme républicain<sup>38</sup>. La politique de la ville véhicule en outre un vocabulaire infantilisant les publics minoritaires, faisant de leur citoyenneté un apprentissage ou une pédagogie<sup>39</sup>, quand il ne s'agit pas d'une entreprise de civilisation. Alors qu'elles sont souvent les fers de lance des mobilisations citoyennes dans les quartiers populaires, les femmes d'origine immigrée sont ainsi des « mamans », incitées non sans contradiction à prendre leurs distances avec les rôles traditionnels que leur assignerait leur groupe d'appartenance<sup>40</sup>.

La France est traversée depuis près d'une trentaine d'années par un débat sur son « modèle d'intégration », structuré autour de l'opposition stylisée entre « universalisme républicain français » et « communautarisme anglo-saxon ». La dénonciation du communautarisme, compris comme le repli sur soi des minorités ethniques ou religieuses et à leur prétendu refus des « valeurs françaises », frappe d'illégitimité l'expression collective des groupes

---

Raisons d'agir, Coll. « Cours & Travaux », 2016.

<sup>36</sup> Palier Bruno, Surel Yves, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55/1, 2005, 7-32.

<sup>37</sup> Kirszbaum Thomas, « Pouvoir d'agir et politique de la ville : un couple antagonique ? », *Urbanisme*, 392, printemps 2014, pp. 53-55.

<sup>38</sup> Palomares Élise, Rabaud Aude, « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves », *L'Homme et la Société*, 160, 2006, p. 135-160.

<sup>39</sup> Donzelot Jacques et al., *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

<sup>40</sup> Cortesero Régis, « Les centres sociaux, entre participation et cohésion sociale », Dossier d'étude de la CNAF, 160, février 2013.

minoritaires dans l'espace public local (comme national)<sup>41</sup>. Le spectre du « communautarisme » finit de disqualifier la notion même de communautés d'intérêt, à la base de toute action collective.

Au croisement du registre des intérêts et des idées, le trait le plus saillant de la démocratie participative « à la française » est l'affirmation par les élus de la supériorité de leur légitimité représentative tirée du suffrage universel, qui les rendrait seuls en position d'énoncer la substance de l'intérêt général. Si la décentralisation a considérablement affaibli le mythe de l'État comme seule dépositaire de l'intérêt général, ce mythe s'est largement reconstitué au plan territorial à travers la figure de l' élu local qui fort, de sa légitimité électorale, serait seul à même de transcender les intérêts particuliers. Dans une perspective très répandue chez les élus, les expressions associatives relèvent intrinsèquement de la sphère des intérêts particuliers.

Dans les quartiers populaires, la représentation des intérêts apparaît bien plus problématique que dans d'autres secteurs de la vie publique où des groupes d'intérêts bénéficient d'une reconnaissance institutionnelle. Rien de tel s'agissant de ces quartiers, où en dépit de la création de la coordination Pas Sans Nous, seuls les maires sont considérés comme les représentants légitimes de « leurs » habitants et de « leurs quartiers ». Pourtant, les maires de des communes populaires de la banlieue parisienne ou lyonnaise, sont parfois élus avec les suffrages de moins de 10 % de la population totale de leur ville !<sup>42</sup> Sur un plan sociologique, les élites politiques locales (et plus encore nationales) apparaissent en outre très peu représentatives de cette population, malgré l'émergence d'« élus de la diversité ».

Les élus locaux n'en ont pas moins conscience du besoin de légitimer leurs décisions. Les outils de la démocratie participative développés depuis une trentaine d'années sont les instruments d'une reconquête de leur légitimité car ils leur donnent l'occasion de mettre en scène une proximité avec les citoyens. Mais il ne s'agit pas d'importer dans ces instances la conflictualité des intérêts propre au champ politique. Dans les dispositifs de la participation institutionnalisée, les élus cherchent au contraire à canaliser et étouffer les conflits<sup>43</sup>. S'ils ne parviennent pas toujours à les domestiquer, on peut difficilement parler de pluralisme des intérêts car la « parole habitante », plus ou moins agonistique, est souvent confisquée par des hommes blancs d'un certain âge<sup>44</sup>. La conception monopolistique de l'intérêt général trouve

---

<sup>41</sup> Dhume Fabrice, *Communautarisme. Enquête sur une chimère du nationalisme français*, Paris, Éditions Demopolis, 2016.

<sup>42</sup> Si elle ne sont pas propres aux quartiers populaires, la désagrégation des formes historiques de la socialisation politique (engagement politique et syndical, éducation populaire, milieu familial, etc.), la forte proportion d'étrangers privés du droit de vote et la « mal inscription » sur les listes électorales se conjuguent dans ces quartiers pour contribuer à une très forte abstention aux élections locales. Voir Braconnier C., Dormagen, J.-Y., *La démocratie de l'abstention*, *op. cit.*

<sup>43</sup> Blondiaux Loïc, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 2/30, 2008, p. 131-147 ; Neveu Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 1/1, 2011, p. 186-209.

<sup>44</sup> Bertheleu Hélène, Neveu Catherine, « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de "débat public" à Tours », *Espaces et sociétés*, 4/123, 2005, p. 37-51 ; Carrel Marion, Talpin Julien, « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! Ethnographie des conseils de quartier roubaisiens », *Participations*, 3/4,

ainsi son pendant dans le monopole d'expression d'une petite élite locale qui s'avère souvent en décalage profond avec la sociologie majoritaire de quartiers jeunes, multi-ethniques et paritaires par définition.

Élus et professionnels de la politique de la ville sont conscients de ces biais qu'ils cherchent parfois à corriger par des actions s'adressant à un public plus diversifié<sup>45</sup>, quitte à contourner les instances officielles de la démocratie participative. On note ainsi le succès des « diagnostics en marchant » qui consistent en une déambulation d'élus accompagnés de leurs techniciens, appelés à nouer un dialogue spontané avec les habitants du quartier. Il s'agit notamment de recueillir le point de vue de ces derniers sur le (dys)fonctionnement des services locaux. Dans son versant « gestionnaire », la démocratie de proximité en appelle ainsi à l'« expertise » ou au « savoir d'usage » des habitants<sup>46</sup> plutôt qu'à la figure du citoyen, lequel entre en rivalité directe avec les élus, techniciens et autres experts de l'action publique. L'expertise d'usage des habitants doit déboucher non pas non sur l'expression d'une parole collective, mais sur une parole individuelle ancrée dans le vécu quotidien d'un territoire. L'habitant-usager se trouve valorisé dans sa subjectivité, mais on lui dénie généralement une capacité à se hisser à la hauteur de vue que requiert l'intérêt général.

Les associations ne sont pas non plus reconnues comme des partenaires dotés d'une légitimité suffisante pour délibérer sur les politiques locales. Les financeurs privilégient des associations positionnées comme des prestataires de services, à même de garantir l'efficacité et l'efficience de l'action publique, au détriment d'associations ou des collectifs moins professionnalisés, mais susceptibles d'exercer une fonction critique ou d'interpellation des pouvoirs locaux. Les habitants regroupés en collectifs ou en associations ont ainsi de très minces chances de se voir financés par la politique de la ville s'ils se comportent en groupes de pression ou en porteurs de revendications. De façon massive, on observe la reconduction annuelle des financements aux mêmes porteurs de projets associatifs. Entre ici en jeu le troisième « i », celui des institutions, c'est-à-dire des instruments de l'action publique.

L'emprise des élus locaux sur la gestion publique des territoires est allée de pair avec un recours croissant au tissu associatif, incité à prendre en charge de nouveaux besoins sociaux. Les collectivités locales étant devenues les principaux bailleurs de fonds publics des associations<sup>47</sup>, celle-ci expriment non sans raison la crainte de perdre leur indépendance en se voyant instrumentalisées par leur financeur principal. Depuis les années 2000, cette crainte de l'instrumentalisation est redoublée par une mutation d'ensemble des politiques publiques inspirée des préceptes du *new public management*. Les financeurs en appellent désormais à l'instauration d'une véritable « commande publique » mettant les associations en concurrence pour s'assurer de l'atteinte de leurs objectifs<sup>48</sup>. Cependant, leurs appels à projets la politique

---

2012, p. 179-206.

<sup>45</sup> Kirszbaum Thomas, *Valoriser les ressources des quartiers*, Rapport pour le réseau Amadeus, mars 2014.

<sup>46</sup> Bacqué M.-H., Rey H. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, op. cit.

<sup>47</sup> Tchernonog Viviane, *Les associations entre crise et mutations : les grandes évolutions*, Addes, Fondation Crédit coopératif, 2013.

<sup>48</sup> Kirszbaum Thomas, *La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville. Enquête à Argenteuil, Dreux et Lormont*, Rapport pour l'Acse, 2009.

de la ville fonctionnent davantage en pratique selon une logique de club ou d'oligopole que de marché de concurrence pure et parfaite. Cela s'explique notamment par les fréquentes situations de dépendance mutuelle où se trouvent les mairies et les associations recevant leurs subventions. Une municipalité se risquera d'autant moins à priver de crédits spécifiques une association active depuis longtemps dans un quartier marqué par une grande précarité que les crédits de droit commun susceptibles de prendre le relais se raréfient. De leur côté, les associations déploient des stratégies de négociation visant à sécuriser l'allocation de ressources stables. Elles peuvent chercher aussi à installer une situation de dépendance mutuelle, en développant par exemple une expertise ou un savoir-faire les faisant apparaître comme des partenaires non substituables<sup>49</sup>.

L'accès aux ressources financières nécessite ainsi des savoir-faire très inégalement partagés au sein d'un monde associatif profondément clivé. Seules les associations dites gestionnaires savent composer avec la complexité des règles politico-administratives. Des « petites » associations d'habitants sont certes financées par les crédits de la politique de la ville, mais à la condition qu'elles s'engagent dans des actions en faveur du « lien social » ou du « vivre ensemble ». La rencontre et la convivialité des habitants est d'autant plus encouragée par les élus et leurs techniciens qu'elle apparaît « sans risque » du fait de la neutralité politique affichée par les associations concernées<sup>50</sup>.

Il existe pourtant des mobilisations citoyennes nombreuses dans les quartiers populaires, qui sont loin d'être les lieux d'apathie civique souvent décrits. Mais du fait de la fermeture du système politico-institutionnel, ces mobilisations sont généralement condamnées à se développer en périphérie des politiques publiques. Idées, intérêts, instruments : tout concourt ainsi à la stabilité rapports de pouvoir au sein d'une politique de la ville qui s'apparente de moins en moins au laboratoire de l'innovation démocratique qu'elle ambitionnait d'être à l'origine.

KIRSZBAUM Thomas, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ISP), CNRS UMR 7220, Université Paris Nanterre, École normale supérieure de Saclay

---

<sup>49</sup> Fabre Pascal, « Les associations face aux communes : quels leviers d'actions pour l'appropriation des ressources ? », dans Journée de recherche Quel management pour les associations ?, IAE de Tours, 12 Janvier 2006.

<sup>50</sup> Palomares Élise, Rabaud Aude, « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves », *op. cit.*