



HAL
open science

Peut-on encore démocratiser la politique de la ville ?

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

| Thomas Kirszbaum. Peut-on encore démocratiser la politique de la ville ? . 2015. halshs-01386314

HAL Id: halshs-01386314

<https://shs.hal.science/halshs-01386314>

Submitted on 26 Oct 2016

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.

Peut-on encore démocratiser la politique de la ville ?

In *La participation: laboratoire de la politique de la ville ?*, Actes de la Rencontre régionale des centres de ressources politique de la ville d'Île-de-France du 25 novembre 2014

Thomas KIRSZBAUM, sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique, ENS Cachan-CNRS.

Peut-on encore démocratiser la politique de la ville ? Si le temps s'était arrêté en 1983, au moment où étaient adoptées les lois de décentralisation, la question aurait été formulée en ces termes : *la politique de la ville pourra-t-elle démocratiser la ville ?*. Changer les autres institutions, tel était le mandat initialement confié à la politique de la ville, qui n'avait pas encore pris cette appellation. Trente ans plus tard, cette politique serait devenue elle-même anti-démocratique : trop technocratique, oublieuse des citoyens, fermée à la société civile, trop étroitement contrôlée par les élus locaux...

Se demander s'il est trop tard pour changer la politique de la ville, c'est poser la question du changement dans les politiques publiques. Pour y répondre, on peut mobiliser une grille d'analyse forgée par l'école néo-institutionnaliste qui oppose la « dépendance au sentier », le *path dependency*, au « changement de sentier », le *path shifting*¹.

L'institution, au sens sociologique du terme, est un ensemble de procédures et de règles qui structurent dans la durée les interactions et comportements des acteurs. En ce sens, la politique de la ville est une institution. Mais pour les néo-institutionnalistes, les institutions sont des facteurs d'inertie et donc des freins au changement. Les choix initiaux relatifs à une politique publique déterminent une trajectoire qu'il est très difficile de modifier par la suite.

En appliquant cette grille d'analyse à la politique de la ville, force est de constater la difficulté de sortir du sentier de dépendance créé par certains choix initiaux. On peut ainsi revenir au début des années 1980. La commission nationale pour le développement des quartiers (CNDSQ), qui pilotait alors cette politique, cherchait à démocratiser les institutions en général et le pouvoir municipal en particulier, en appui sur la participation des habitants. L'optique de la CNDSQ n'était pas de construire un pouvoir autonome des habitants dans l'esprit autogestionnaire des années 1970, mais de les associer à la définition des projets locaux, en liaison étroite avec les élus et l'État, à qui revenait le pouvoir de décision.

Dans ce cadre, le phénomène le plus marquant a été le renforcement continu du pouvoir municipal. Dès 1985 paraissait un ouvrage sur la décentralisation au titre évocateur : *Le sacre des notables*³. La municipalisation de la politique de la ville s'est certes accompagnée d'une offre institutionnelle de participation souvent pléthorique. Mais une offre étroitement contrôlée par les élus locaux, dont l'une des fonctions principales était de renforcer la légitimité démocratique de ces mêmes élus dans le cadre d'une démocratie de proximité

¹ Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000.

³ Cf. Jacques Rondin, *Le sacre des notables : la France en décentralisation*, Fayard, 1985.

conçue comme un prolongement de la démocratie représentative. Soit une logique très éloignée de celle de contre-pouvoirs démocratiques.

À la logique de municipalisation s'est superposé un second phénomène au début des années 1990 : la politique de la ville est devenue une politique d'État, technocratique par essence. C'est la période dite d'institutionnalisation de la politique de la ville, laquelle s'est rapidement consolidée comme une administration à part entière, dotée d'un budget et d'un ministre propres, de procédures, de cadres d'action, de manières de penser et d'agir relativement stables. Autant d'éléments fondateurs de l'identité de la politique de la ville comme politique publique.

Toutes ces caractéristiques initiales ont des effets à long terme qui font que si réforme il y a, elle a toute chance d'opérer des réaménagements à l'intérieur d'un système sans changer le système lui-même. Même un choc exogène d'ampleur comme la révolte de 2005 n'a pas suffi à changer de système. Un tel changement impliquerait des coûts importants en termes d'organisation et d'apprentissage des acteurs concernés, lesquels doivent acquérir la conviction qu'ils ont plus à gagner qu'à perdre en sortant de la routine des institutions. C'est pourquoi les efforts pour « changer de sentier » ont souvent une portée limitée et procèdent par sédimentation plutôt que par transformations radicales. La portée du changement reste donc limitée : la politique de la ville comme institution a toute chance de se pérenniser.

Les freins structurels au changement

Pour apprécier ce qui peut changer dans la politique de la ville, il faut commencer par identifier ce qui freine le changement, avant d'identifier d'éventuels leviers de changement.

La participation citoyenne apparaît plus difficile dans la politique de la ville que dans un contexte de droit commun. Trois types de contraintes sont identifiables en appliquant une autre grille d'analyse des politiques publiques, celle des « trois 'i' » : « idées », « intérêts » et « institutions »⁴. Les freins structurels dans chacun de ces registres tendent à se renforcer mutuellement, donc à *faire système*, rendant d'autant plus difficile le changement de système.

Dans le registre des idées

À l'obstacle général que constitue une culture politique française survalorisant la démocratie représentative, s'ajoutent dans la politique de la ville les effets de l'idéologie républicaine de l'intégration. La politique de la ville mobilise un faisceau de représentations sur les quartiers prioritaires et leurs habitants, appréhendés au sens propre comme au figuré par leur distance à une norme d'assimilation culturelle, c'est-à-dire à travers leurs déficits et

⁴ Bruno Palier, Yves Surel, « Les "trois I" » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005.

handicaps plutôt que leurs ressources et potentiels. On est ici aux antipodes de la logique de l'*empowerment*⁵.

Trente années, voire davantage, de discours politiques et médiatiques ont construit une forme d'exceptionnalité des quartiers considérés comme autant de « ghettos à casser ». Si l'on ajoute le spectre du « communautarisme » – un mot qui n'existe qu'en France –, on a fini de disqualifier l'idée même de communauté. Si la communauté est ce que l'on partage en commun, elle n'a plus de place dans l'action publique comme levier de mobilisation collective de citoyens qui décident de s'engager dans l'espace public au nom de leurs intérêts communs.

Dans le registre des intérêts

Le trait le plus saillant du modèle français d'action publique est une conception de l'intérêt général dont seuls les acteurs publics seraient capables d'énoncer la substance. Les autres expressions sont ramenées à des revendications minoritaires, dénuées de représentativité et reléguées à ce titre dans la sphère des intérêts particuliers.

Dans la politique de la ville, la représentation des intérêts des habitants des quartiers populaires semble plus problématique que d'autres champs de la vie publique, où les intérêts particuliers sont plutôt bien représentés, parfois au cœur des institutions, dans un modèle qualifié de néo-corporatiste, qui fait une place à des groupes organisés de la société civile. La politique de la ville se singularise par la suspicion récurrente à l'égard de ceux qui se mobilisent et ne pourraient jamais représenter qu'eux-mêmes. De fait, on disqualifie leur irruption sur la scène publique.

Cette disqualification est d'autant plus forte que la participation voulue par les pouvoirs publics était, jusqu'à très récemment, celle des habitants et non des citoyens. Or, l'habitant invité à s'inscrire dans les dispositifs institutionnels est un individu atomisé, à qui l'on demande de parler en son nom personnel, pour faire le récit subjectif de son vécu du quartier, que les décideurs appellent son « savoir d'usage ».

Là où sont mises en place des instances officielles de concertation avec les habitants, cette parole habitante tend à être monopolisée par une catégorie particulière : des hommes blancs et âgés. Dans les conseils de quartier et instances de cette nature, ils recherchent une forme de connivence avec les élus locaux qu'ils mettent à profit dans des stratégies de notabilisation personnelle. De façon structurelle, il existe donc un problème de représentation de la diversité des intérêts dans la politique de la ville.

Dans le registre des institutions

Un troisième facteur d'inertie renvoie aux institutions, comprises ici comme les instruments de la politique de la ville. Le schéma dominant est celui de l'instrumentalisation de la vie associative. Tout en étant des acteurs incontournables de la politique de la ville, les

⁵ Sur cette notion, voir Marie-Hélène Bacqué, Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte, 2013.

associations se voient confinées dans une fonction d'opérateurs des politiques publiques, au service d'objectifs définis de manière unilatérale par les institutions.

Cette tendance s'est d'ailleurs accentuée dans les années 2000 avec le développement de logiques de concurrence et de performance qui ont renforcé le caractère instrumental des productions associatives. En réalité, on n'a pas attendu le *new public management* pour observer – et c'est une différence majeure avec d'autres expériences nationales – le caractère profondément asymétrique des procédures contractuelles de la politique de la ville. Les associations n'ont jamais été signataires des contrats de ville ou des contrats urbains de cohésion sociale. Elles sont donc écartées des comités de pilotage et absentes à ce titre des arènes où se font les choix de politique locale. On relève également que les municipalités privilégient les opérateurs associatifs qui maîtrisent les codes donnant accès aux guichets de la politique de la ville, qui sont aussi les moins enclins à questionner les politiques publiques.

Les leviers du changement

Que l'on considère la participation citoyenne sous l'angle des idées, des intérêts ou des institutions, tout concourt donc à une stabilité du système. Nous en étions là au moment de la publication en juillet 2013 du rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache : *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*⁶.

Au cœur de leur rapport figure l'idée de participation comme contre-pouvoir dans une « démocratie d'interpellation » qui donne une voix à ceux qui en sont généralement privés. Les auteurs préconisaient une véritable « co-décision », c'est-à-dire un partage du pouvoir. Suivant leurs préconisations, les instances de pilotage de la politique de la ville devraient être composées en majorité de citoyens et de représentants associatifs. Ils proposaient ainsi de dépasser la « co-construction » de la politique de la ville, seule notion à figurer dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, censée concrétiser les propositions du rapport Bacqué-Mechmache.

La seule innovation de la loi de 2014 (dite loi Lamy) est l'institution de conseils citoyens dans chaque quartier prioritaire. Le conseil citoyen est un objet étrange car :

- d'un côté, il s'inscrit dans le schéma le plus classique et traditionnel de l'offre institutionnelle de participation, c'est-à-dire d'une offre octroyée par le haut, et pas construite par le bas, au gré des mobilisations citoyennes ;
- de l'autre, il se distingue d'autres formes de participation institutionnalisée car les élus n'y siègent pas de plein droit, mais ils conservent un large pouvoir puisqu'ils définissent, en lien avec les préfets, les modalités de composition des conseils qui leur semblent acceptables.

Est-il donc trop tard, trente ans plus tard, pour démocratiser la politique de la ville ? La question posée ici est celle d'une démocratisation de l'intérieur. Un aspect important de la

⁶ Marie-Hélène Bacqué, Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet 2013.

question est donc laissée de côté : les mobilisations citoyennes qui se développent en dehors du cadre des politiques publiques, comme l'Alliance citoyenne de Grenoble⁷.

Ces formes de mobilisation visent à interpeller les décideurs, publics ou privés, en instaurant un rapport de force, mais sans participer directement à la construction des politiques publiques. C'est la différence entre *community organizing* et *community development* (ou développement communautaire) pour reprendre une distinction éclairante de Julien Talpin à propos de la scène américaine⁸. On peut distinguer en effet deux modèles de participation : un modèle conflictuel, où les acteurs imposent un rapport de force aux institutions⁹, et un modèle plus consensuel, dans lequel les acteurs acceptent de s'inscrire dans le cadre des politiques publiques et de contribuer à leur co-construction¹⁰.

S'il s'agit d'entrevoir ce qui peut changer *dans* la politique de la ville, on peut repartir des trois entrées que sont « les idées », « les intérêts » et « les instruments », et tenter d'identifier des leviers de changement. Changer de système voudrait dire que des transformations s'opèrent de façon coordonnée dans ces trois registres.

À défaut, des progrès devront être réalisés par petites touches. Cette logique est celle du réseau Amadeus avec des propositions qui ont été travaillées et présentées dans le rapport *Valoriser les ressources des quartiers*¹¹. Ces propositions ont pour particularité de pouvoir être mises en œuvre par des collectivités locales, à la différence de celles du rapport de M.-H. Bacqué et M. Mechmache qui s'appliquaient davantage à l'échelle nationale.

⁷ L'Alliance citoyenne a vu le jour dans l'agglomération de Grenoble. Son objectif est de construire une coalition d'individus, collectifs d'habitants, associations culturelles ou culturelles, syndicats... pour exercer une pression sur les institutions locales, publiques et privées, et obtenir des améliorations concrètes. L'expérience s'inspire très directement des méthodes du *community organizing* (source : <http://www.alliancecitoyenne-38.fr/1898-2>).

⁸ Julien Talpin, « Mobiliser les quartiers populaires. Vertus et ambiguïtés du *community organizing* vu de France », *La Vie des idées*, novembre 2013.

⁹ Le *community organizing* est une méthode de mobilisation forgée par Saul Alinsky à partir des années 1930 à Chicago, qui connaîtra un regain dans les années 1960 à l'époque du mouvement pour les droits civiques (Alinsky, 2011). Cette méthode repose sur l'intervention d'un professionnel chargé de recruter et de former des habitants confrontés à des problèmes communs.

¹⁰ Le développement communautaire est une variante de ce modèle dit de *community building*, présenté dans le rapport de Thomas Kirsbaum (2014), *Valoriser les ressources des quartiers. Des pistes pour améliorer la conduite locale de la politique de la ville et en renforcer le caractère participatif*, Réseau Amadeus, mars (i.ville.gouv.fr/index.php/referenc/9876).

¹¹ Voir la note ci-dessus. Amadeus (Association des missions d'aménagement et de développement économique urbain et solidaire) rassemble des professionnels de la politique de la ville des grandes villes ou agglomérations françaises (Marseille, Lyon, Villeurbanne, Grenoble, Nantes, Paris, Toulouse, Rennes, Clermont-Ferrand, Mulhouse, Dunkerque, St Etienne, Metz, Lille, Plaine commune).

Valoriser les ressources des quartiers : les préconisations du rapport de Thomas Kirszbaum pour le réseau Amadeus

Préconisations dans le registre des idées

- **Clarifier les attendus et les principes de la participation**
Il s'agit de lever les flous et les malentendus – y compris sémantiques – sur la participation citoyenne. Au lieu d'être octroyées par le haut, à la manière des chartes de la participation, les finalités et modalités de la participation devraient être définies en cohérence avec leur objet, c'est-à-dire de manière participative.
- **Déconstruire les stéréotypes sur les quartiers prioritaires et leurs habitants**
Il s'agit d'amener les acteurs institutionnels à se déprendre de visions normatives, considérant les quartiers comme des « ghettos à casser » où régnerait une certaine « sauvagerie ». L'objectif est de faire évoluer ces représentations, en proposant par exemple des actions de sensibilisation et de formation sur le modèle de la prévention des discriminations, en mobilisant des travaux de sciences sociales qui tendent à déconstruire un certain nombre de stéréotypes sur les quartiers prioritaires et leurs habitants.
- **Procéder à l'inventaire des ressources disponibles et mobilisables**
Jusqu'à présent, la lecture dominante des quartiers populaires a été formulée en termes de *handicaps* et de *cumul de difficultés*. Il s'agirait d'inverser cette logique en dressant l'inventaire des ressources et atouts des quartiers, en particulier des ressources mobilisables dans la société civile par l'identification des dynamiques associatives existantes, formelles ou informelles, et le repérage des leaders potentiels.

Préconisations dans le registre des intérêts

- **Adopter une méthodologie inclusive d'élaboration des projets de la politique de la ville**
On peut se tourner vers les États-Unis pour trouver des approches reposant à la fois sur une définition inclusive de la communauté et la recherche du consensus entre ses diverses composantes. Pour construire des projets équivalents à ceux des contrats de ville sont mises en œuvre des méthodologies telles que le *community strategic planning*. Le principe est de mettre tout le monde autour de la table et de permettre à toutes les voix de se faire entendre dans le cadre d'une procédure équitable. Les élus et les institutions qui participent à ces démarches ne sont qu'une voix parmi d'autres, mis sur un pied d'égalité avec les autres *stakeholders* (parties prenantes). C'est la décision du groupe qui fait loi.
- **Aller au-devant des non-participants**
Il existe, dans la politique française, un problème structurel de sous-représentation de certains groupes (jeunes, femmes, minorités ethniques, etc.) au sein de dispositifs institutionnels. Il paraît souhaitable d'aller au-devant de ceux qui ne participent pas ou s'auto-excluent. Ces techniques sont connues aux États-Unis sous le terme

d'*outreach* (aller vers). Cela se manifeste par des mesures très pratiques : organiser des réunions à des horaires qui conviennent aux personnes, proposer une offre de garde d'enfants, mettre en place des moyens de locomotion adaptés, distribuer des flyers, diffuser des annonces dans les médias locaux susceptibles d'atteindre les populations recherchées... Cela peut également passer par des groupes focus ou panels de citoyens de nature à casser le monopole de la représentation par les « habitants notables ».

- **Ouvrir la gouvernance de la politique de la ville à la société civile**

Le législateur n'a pas donné suite à la proposition du rapport Bacqué-Mechmache de faire des citoyens et des associations des « co-décideurs » de la politique de la ville. Rien n'interdit cependant à des collectivités volontaristes d'aller plus loin que les dispositions minimalistes de la loi Lamy. Il s'agit de déterminer qui participe à la gouvernance et surtout pour quoi faire : c'est tout l'enjeu – et la limite probable – des conseils citoyens.

Préconisations dans le registre des instruments

- **Réhabiliter la dimension citoyenne du soutien à la vie associative**

Si la politique de la ville doit renouer avec son ambition initiale de démocratisation de l'action publique, il lui faut trouver un point d'équilibre entre ses dimensions instrumentale et civique. Ce rééquilibrage pourrait être réalisé, jusqu'à un certain point, en changeant les critères de sélection des porteurs de projet ou les exigences de *reporting*¹² des financeurs selon les montants en jeu et la nature des porteurs de projet. Autrement dit, la politique de la ville devrait financer des associations pour ce qu'elles *sont* et pas seulement pour ce qu'elles *font*.

- **Détecter et renforcer les capacités des leaders, sans oublier les citoyens « ordinaires »**

Où sont les émergences associatives ? Qui sont les vrais leaders ? Il s'agit souvent de personnes qui ne sont pas des leaders avérés mais latents : les commerçants du quartier, des personnes dont les ressources sont inexploitées... Les techniciens de la politique de la ville disent mal connaître ces leaders potentiels ou effectifs appartenant à d'autres groupes sociaux, culturels ou ethniques. Il y a donc un enjeu de repérage, mais aussi de formation (ou « capacitation¹³ ») des leaders, afin de renouveler l'élite civique des quartiers. C'est l'objet des programmes connus aux États-Unis sous le nom générique de *leadership development training*, encore peu répandus et formalisés en France. Mais comme l'émergence de nouveaux leaders risque d'induire des phénomènes de captation du pouvoir, l'enjeu du ressourcement démocratique de la politique de la ville concerne aussi la promotion de citoyens

¹² Il s'agit de la présentation périodique de rapports et bilans analytiques sur les activités et résultats d'une organisation, d'une unité de travail ou du responsable d'une fonction, destinée à informer ceux qui sont chargés de les superviser en interne ou en externe, ou tout simplement concernés par ces activités ou résultats.

¹³ Cela renvoie à l'idée que, par le collectif, on peut conforter et révéler des compétences.

ordinaires comme acteurs de la vie publique. La méthode du tirage au sort apparaît ici appropriée, même si elle est imparfaite¹⁴.

- **Clarifier le rôle des techniciens de la politique de la ville**

Les techniciens sont dans une posture souvent inconfortable par rapport à l'enjeu de la participation des habitants. Certains risquent le grand écart entre leurs discours et leurs actes. D'autres se montrent plus conservateurs sur cette question. Trois scénarios sont possibles :

- Le premier, le plus vraisemblable, est celui du *statu quo*, personne n'ayant intérêt au changement, techniciens comme élus.
- Le second scénario - le plus improbable tout en étant le plus propice à une mutation profonde des pratiques - est celui du changement radical. Il verrait des techniciens qui font aujourd'hui partie des administrations municipales changer de tutelle et se mettre au service d'organisations de la société civile où les habitants dominent les conseils d'administration. Cette évolution signerait une forme de « démunicipalisation » de la politique de la ville.
- Le troisième scénario est à mi-chemin entre les deux précédents : une partie des techniciens changerait de métier pour devenir des *community builders*, tout en restant en fait comme en droit des agents municipaux ou des intercommunalités. Ce dernier scénario suppose de surmonter deux types d'obstacles : ceux de la légitimité et des moyens d'action.

¹⁴ Cf. Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, coll. « cahiers libres », 2007.