

# LA PARTICIPATION DES HABITANTS EST-ELLE POSSIBLE ?

## 22 février 2011

*Introduction de Michel Guillon*

***Pourquoi et dans quelle conditions se (re)pose aujourd'hui la question de la participation des habitants à la gouvernance des villes?***

**1** - Jusqu'aux années 70, quand on parlait des pouvoirs publics, c'est à l'État central et ses services qu'on pensait. Ils absorbaient tout le rôle des *pouvoirs publics*.

Les administrations locales et les élus locaux n'en faisait pas franchement partie. Ils investissaient largement les fonctions d'expression des besoins de la population, qu'ils représentaient auprès des pouvoirs centraux et de leurs administrations locales. Ils se sentaient proches de "leurs" populations, dans un contexte d'urbanisation modérée ou récente qu'animaient encore les organisations traditionnelles.

ex : - Une petite ville de la vallée du Rhône (40 000 hb à l'époque) : l'idée, le montage, les décisions de construction d'un ensemble de 12 000 logements sont le fait du ministère de l'Équipement et d'une Société d'Équipement, départementale mais pilotée par la Société Centrale d'Équipement du Territoire. Le maire, quand il y est invité, monte à Paris pour assister aux réunions techniques.

**La population** assistait plus qu'elle ne participait au jeu des relations centre-périphérie (= pouvoir central/pouvoir local). Mais elle disposait encore de porte-parole, fournis par des structures traditionnelles (partis, syndicat, mouvements d'éducation populaires issus de la guerre).

**2** - Arrive la décentralisation. En France, c'est un processus qui s'étend sur les années 70 et 80: avant 1981 la préparation et les essais manqués, après 1982 l'apprentissage.

Par ce bouleversement structurel les responsables locaux (élus et cadres administratifs) sont passés dans le camp des pouvoirs publics. La mairie devient un lieu de pouvoirs beaucoup plus concrets (notamment en matière de droit de l'urbanisme). La population comprend très vite que le pouvoir s'est rapproché et déplacé: moins la Préfecture, plutôt la mairie ou la SEM d'équipement, présidée par les élus locaux.

Pourtant un silence s'établit peu à peu du côté des "Grands ensembles" récents (plus tard dans les centres ville) où pourtant les problèmes montent. Les couches de population où se recrutaient les militants ont démenagé. Les organisations traditionnelles n'y ont plus de relais. Les nouvelles cités se trouvent privées de porte-parole.

Élus et cadres administratifs locaux commencent à subir, sans l'analyser, les effets d'une coupure entre eux ( au moment où ils sont passés dans le camp des *pouvoirs publics*) et la (les) population(s) :

(On verra naître et perdurer chez eux une thématique aussi récurrente qu'impuissante sur la "participation des habitants": animation, concertation, consultation, participation, ...)

Leurs réponses à cette nouvelle donne sont de deux types :

- Les responsables locaux (et nationaux aussi) ont cherché le moyen *d'ausculter* la population. C'est la vogue des études, sondages et missions d'experts, dont on ne saurait plus se passer.
- D'autre part ils ont développé des pratiques (luxueuses) de communication (presse municipale et publicitaire).

**Aucun de ces dispositifs n'assure** la présence d'un élément nécessaire de la démocratie : l'échange et **le débat**. Ceux qui ont lieu au moment des choix électoraux, de l'avis unanime, sont loin de combler le vide de l'interface population/élus.

Il faut aussi parler de ce qu'on peut appeler - s'agissant de la réparation de cette coupure - l'instrumentalisation des dispositifs d'animation et assistance sociale comme lieux de contact.

Dès les premières difficultés des grands ensembles (années 60), et sans discontinuité depuis, un ensemble de dispositifs ont été inventés, adaptés, renouvelés pour accompagner les mutations de l'urbain et ses plus douloureuses conséquences sociales. Il faudrait dire ici le chemin parcouru depuis les premiers éducateurs de rue, en passant par les MJC (maison des jeunes et de la culture), centres sociaux, jusqu'aux équipes MOUS (maîtrise d'oeuvre urbaine et sociales), régies de quartier et de multiples procédures dans les champs de la santé, sécurité, logement ou emploi, - jusqu'à leur orchestration dans ce que nous appelons maintenant la politique de DSU -développement social urbain (ou de manière plus ambiguë, politique de la ville).

À notre avis ces *politiques publiques* ont permis d'ouvrir une certaine place à la parole des habitants dans le champ du social, très peu dans celui des rapports et stratégies économiques. Ils restent absents des domaines du traitement des espaces, de leur affectations et de leur équipement, champs plus traditionnels de l'aménagement et de l'urbanisme.

- Pour les marseillais le travail de Michel ANSELME, chercheur sociologue reconnu, opérateur de terrain et militant social, indique avec précision le positionnement à l'endroit de la coupure entre institutions publiques et population.

**3** - Au cours des **années 90**, on observe **un processus**, en cours d'émergence, de nouvelles pratiques collectives d'habitants (*et de quelques propositions institutionnelles publiques pour y répondre*) .

- des *collectifs thématiques* (chômeurs, RMIstes, mal logés, sans papiers, malades du SIDA, usagers de services publiques, nucléaire, environnement...)
- des collectifs territoriaux (quartiers, centre-ville, commune, métropole, ... jusqu'à Saettle pour le niveau mondial) sur des enjeux citoyens divers : solidarité et développement social, forum civique, aménagements territoriaux, inter-communalité...

Il semble que l'appétit de ces collectifs ne s'interdit aucun thème ni territoire. Par ailleurs ils paraissent plus libres par rapport aux affiliations à des dispositifs institutionnels (partis, syndicats, associations traditionnelles: ça devient presque une affaire individuelle, comme

l'adhésion religieuse ou idéologique!). Ils sont libres aussi sur la question de la formalisation statutaire ou juridique (tel regroupement ou collectif peut perdurer des années, être productif et "s'instituer" dans l'informel statutaire).

Ces manifestations collectives d'habitants émergent sur un double terreau :

- Le **décrochage du "politique" classique** alimente une frustration de participation citoyenne, qui finit par produire en relief un foisonnement d'initiatives.
- L'acquisition, par beaucoup **de citoyens/habitants**, de **compétences** dans les domaines de la gestion urbaine.

C'est un effet de la montée générale du niveau scolaire et culturel et de la multiplication des métiers exercés dans ces domaines par beaucoup de personnes - phénomènes nouveaux à bien des égards. Ex:

- Les actions sur le TGV Méditerranée
- Le club de l'AMM (aire métropolitaine marseillaise)

En face, du **coté des pouvoirs publics**, la réponse, modeste dans la forme et malaisée dans la mise en oeuvre, est cependant intéressante par sa forme institutionnelle qui la met durablement à disposition des acteurs sociaux. Citons les **obligations réglementaires de "concertation"** incluses dans nombre de procédures publiques d'aménagement, les **CICA de la loi de décentralisation** dans les grandes communes (Paris, Lyon, Marseille), les commissions extra municipales et autres CDD  
Globalement elles décevront.

#### Problématisation.

Aujourd'hui, il semble que se soit instauré **un fossé entre les habitants** qui ont perdu leur supports associatifs traditionnels et des **élus et administration** qui peinent à trouver les modes la nécessaire complémentarité d'une **démocratie de participation** et d'une démocratie **de délégation**.

Bref entre **pouvoirs publics et société civile** c'est l'impasse.

Ou est-ce que sur ***la question de la participation des habitants à la gouvernance des villes*** des pistes sont explorées, des portes s'entre-ouvrent où certains se glissent ?

Michel Guillon  
CVPT  
Cycle de formation  
22/2/11