

Extrait de :



L'habitant, ou le cher disparu

Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant
comme figure de la participation politique en France

Philippe Estèbe

Il est toujours possible de brocarder l'injonction à la participation des habitants qui s'énonce dans les politiques publiques urbaines et sociales depuis plus de 20 ans en France. N'a-t-on pas là une illustration parfaite du fossé constant qui, en matière de politique ou d'action publique, sépare les paroles des actes ? L'évidence apportée, notamment dans les quartiers d'habitat social, de la faillite de cette injonction, ou, du moins, de la très grande difficulté qu'elle éprouve à entrer dans les faits, alimente toute une littérature de dénonciation qui ne dédaigne pas d'emprunter des accents militants pour fustiger les hautes sphères de l'État qui assignent des missions impossibles à leurs serviteurs (Bourdieu, 1993), le clientélisme des élus locaux ou encore les ruses de la gauche réformiste d'inspiration chrétienne (Genestier, Gaudin, Chalas, 2000). Il est vrai que les faits parlent d'eux-mêmes : la présence active des habitants dans les opérations de développement social ou dans les questions de sécurité reste au mieux de l'ordre du simulacre où les services publics républicains se réassurent de ceci qu'ils incarnent bien l'intérêt général substantiel (agrémenté du monopole technique et professionnel), au pire de l'ordre de la « domestication », par le jeu des associations dûment stipendiées par les autorités locales, censées opérer un lien, une médiation, entre les habitants et les institutions.

Tout ceci a été dit et redit. Si l'on résume la tonalité générale des propos tenus sur la participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville, il s'agirait d'une perversion consciemment conduite par la camarilla des fonctionnaires, des élus et des professionnels, tous ligués pour empêcher « l'habitant » d'émerger sur la scène publique locale.

Le propos de ce papier n'est pas de prendre le contre-pied de ce constat, trop massif et unanime pour être valablement contesté, d'autant que, dans ce débat, il faudrait apporter des « preuves » et que l'on ne dispose que quelques rares « *success stories* », colportées par les institutions nationales qui finissent par prendre le goût amer du ressassement. En revanche, on souhaite nuancer le propos, en amont et en aval, si l'on peut dire. En amont, on voudrait, en rappelant quelques données de l'histoire politique et sociale nationale, tenter d'expliquer que la disparition de l'habitant ne résulte pas

d'un complot des notables, mais constitue l'une des conditions de la constitution d'un espace public démocratique et social ; historiquement, l'expérience de l'habitant a dû, dans l'espace public, céder le pas aux catégories du citoyen et du producteur. En aval, on voudrait montrer que les injonctions à la participation ne peuvent se résumer à de sinistres simulacres, mais qu'il en va d'une transformation bien plus profonde, dont, peut-être les quartiers de la politique de la ville ont essuyé les plâtres, de la réintroduction de l'expérience des lieux comme moteur du politique et de l'action collective. Entre les deux, on opérera un détour pour montrer comment le droit des citoyens, l'expérience des habitants et la catégorie de producteurs se sont trouvées mis en tension dans le cadre de la politique de la ville.

L'habitant ou la disparition

La participation, dans la culture politique française, se fonde sur deux « filières » complémentaires. La filière civique, fondée sur la notion de citoyenneté et fonctionnant au moyen du mécanisme de la représentation d'une part ; la filière « sociale », fondée sur la figure du producteur, ou du travailleur, fonctionnant selon d'autres mécanismes représentatifs (les syndicats, notamment). Ni l'une ni l'autre ne se préoccupent de la question de « l'habitant », au sens de l'individu vivant dans un territoire concret. La filière civique ne se préoccupe de l'habitant que pour mieux l'arracher à son territoire et à ses traditions, selon une perspective émancipatrice qui confère au gouvernement un rôle messianique visant à transformer « les paysans en Français ». La filière sociale ne s'intéresse à l'individu qu'en tant qu'il est intégré dans un processus de production, dans un atelier, une usine, un métier. Entre les deux, l'habitant disparaît comme principe, ressort et figure de la participation politique. Le droit (du citoyen) et la catégorie (des producteurs) prennent le pas, dans notre histoire politique, sur l'expérience singulière de l'habitant d'un territoire. L'habitant disparaît, non pas parce que le régime politique républicain opère une coupure radicale entre le privé et le public mais parce que le privé, l'individu, l'habitant —au sens de l'être humain concret vivant dans un territoire géographiquement identifié— constitue un *objet* du gouvernement.

Le messianisme gouvernemental

Dans *Essai sur la révolution*, Hannah Arendt opère une comparaison entre la France et les Etats-Unis et conclue à la supériorité de la révolution américaine. En effet, dit-elle, cette révolution n'a jamais cédé aux tentations « sociales » dans lesquelles a sombré la Révolution française. Autrement dit, les pères fondateurs, avec sagesse selon Arendt, se sont contentés de construire un régime politique et se sont désintéressés de la question sociale. En effet,

lorsque l'on lit les *Federalist papers*, on ne peut qu'être frappé de l'absence quasi-totale de référence à un citoyen « situé » et à l'état des forces sociales en Amérique du Nord à la fin du XVIII^e siècle. En revanche, ces textes sont d'une intelligence et d'une lucidité remarquables sur le fonctionnement et les conséquences d'un régime représentatif de type fédéral. L'insistance mise sur la liberté renvoie évidemment à des convictions profondes. Elle constitue aussi le fondement du régime aristocratique que Jefferson et, peut-être, surtout Madison étaient parfaitement conscients de fonder. La Révolution française, selon Arendt, en revanche, a voulu « faire d'une pierre deux coups » en accreditant l'idée que révolution politique et révolution sociale étaient équivalentes et qu'en transformant les individus en citoyens, on allait, du même coup opérer une radicale mutation des conditions sociales. Cela, accuse Arendt, constitue la faute originelle de la Révolution française qui a, dit-elle, ouvert une créance de longue durée aux opprimés en leur donnant une sorte de « droit permanent à la plainte » auprès du politique. A lire Arendt, on aurait donc tendance à penser que les Américains ont plus œuvré dans le sens de la construction d'un espace public abstrait, délié des attaches concrètes du citoyen situé ; alors que les Français ont, d'emblée, tenté de construire une équivalence entre l'expérience et le droit, entre la statut public et la condition privée, entre la liberté politique et l'égalité sociale.

Pourtant, lorsque Tocqueville en vient à l'analyse du gouvernement local américain, on est au contraire frappé de la continuité qu'il souligne entre l'ordre politique et l'ordre privé. Dans la *Démocratie en Amérique* l'insistance mise sur la liberté individuelle comme fondement du régime américain aboutit dans les faits à faire de l'individu privé un organe quasi-gouvernemental, inscrit dans la chaîne des pouvoirs. Chaque individu est supposé aussi bien informé, vertueux et fort que ses concitoyens ; il est « libre et ne répond de ses actes que devant Dieu seul ; il obéit aux décisions de la communauté « parce qu'il reconnaît l'utilité d'une association avec ses voisins et qu'il sait qu'une telle association ne peut exister sans une force chargée d'en faire respecter les règles. » Ainsi, les individus acceptent les devoirs de la citoyenneté comme le prix nécessaire des avantages qu'ils retirent d'une action commune par le truchement d'institutions gouvernementales (Ostrom, 1988). Une telle conception de la liberté aboutit, en fait et en droit, à faire de l'individu un organe gouvernemental et du gouvernement, le fruit de la libre association des individus souverains. On comprend mieux le commentaire d'Arendt à propos de la Révolution française. La question n'est pas tant la distinction entre le privé et le public que la place du privé et des individus dans le système politique. Dans la conception révolutionnaire française, il appartient au politique de libérer les individus de l'ensemble des contraintes auxquelles ils sont soumis —depuis les

contraintes politiques jusqu'aux contraintes sociales ; dans la conception révolutionnaire américaine, les individus sont libres et le politique (ou plutôt les institutions gouvernementales et représentatives) ont d'abord pour fonction de faire respecter cette liberté.

On pourrait parler, à propos de la France, d'un messianisme gouvernemental. Autrement dit, l'interventionnisme est inscrit dans le programme gouvernemental français dès l'origine de la démocratie. L'ouvrage d'Eugen Weber, *La fin des terroirs* (1988) offre une chronique particulièrement documentée de cette transformation des paysans en Français, considérée par les représentants et les gouvernants comme une mission de libération de l'individu de ses attaches. Ce processus d'émancipation existe aux Etats-Unis, mais, comme le montre Hirschman (1995), l'émancipation a lieu par le processus qu'il qualifie de « défection », lié à l'histoire de la frontière et à la mobilité toujours plus forte aux USA qu'en Europe. Selon Hirschman, l'une des caractéristiques américaines consiste dans ceci que l'individu peut toujours aller voir ailleurs si l'herbe est plus verte. En France, l'arrachement au terroir, aux traditions et aux cultures se fait à géographie constante. Dans une France du XIX^e siècle, encore globalement immobile, c'est la citoyenneté républicaine qui tient lieu de mobilité.

L'habitant, dans cette logique, n'apparaît qu'en creux. Ou plutôt, l'habitant constitue en pratique l'objet du messianisme gouvernemental, dont l'héritage est repris par les régimes successifs. Ce messianisme gouvernemental a ses apôtres. Il s'agit des notables dont Grémion (1976) montre l'importance historique dans le système politique et administratif français. Le notable est l'intercesseur obligé entre le gouvernement (l'État, comme on dit en France) et l'habitant. Celui-ci, mineur, engoncé dans ses déterminismes, ses attaches territoriales et ses traditions, est inexistant s'il n'est représenté. Il ne sait pas s'adresser au gouvernement. La tutelle gouvernementale s'exerce donc par l'intermédiaire des parrains politiques — plus de 500 000 élus en France.

Il est frappant que, de 1871 à nos jours, le système politique local n'ait connu aucune révision majeure dans son mode d'élection (hormis l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel) ni dans son découpage territorial et, qu'à la différence des Etats-unis, il n'ait connu aucun mouvement politique et social d'envergure réclamant sa réforme. Le gouvernement local américain, rappelle Ostrom (1988), n'est pas simplement l'héritage des pèlerins de nouvelle Angleterre ; c'est aussi le résultat de combats civiques, au tournant du XX^e siècle, pour le « *home rule* », conduisant à d'importantes réformes du gouvernement local, notamment pour le libérer du système corrompu des « patrons » politiques qui l'avaient accaparé au fil du XIX^e

siècle. Rien de tel en France, jusque dans les années 1960 et les groupes d'action municipale.

L'habitant n'existe donc, dans la culture et le fonctionnement politiques français, qu'en tant que représenté. Bien plus, il est la cible du messianisme gouvernemental, relayé par les notables, à la fois maintenu dans une minorité politique et objet de la sollicitude éducative des gouvernants.

Les citoyens situés, mais où ?

Le mouvement social et syndical entame, dès le milieu du XIX^e siècle, une vigoureuse critique du système représentatif démocratique. La déception engendrée par 1848 et les désillusions du suffrage universel conduit par exemple Victor Griffuelhes, secrétaire général de la CGT de 1901 à 1909, à définir le syndicalisme comme une « réaction contre la démocratie » (Rosanvallon, 1998, 222). Les fondateurs de la CGT considèrent que la démocratie représentative a surtout servi à faire émerger une classe dominante nouvelle, celle des professionnels de la politique (ibid., 223). Dès lors, pour Sorel (1819), le prolétariat doit rester exclusivement ouvrier, afin de se prémunir contre les effets de domination induits par la démocratie représentative. D'où la méfiance du syndicalisme français, dès son origine, envers les partis socialistes. Mais la démocratie, ce n'est pas seulement la domination d'une classe politique, c'est aussi l'atomisation des individus électeurs. À cela, le syndicalisme veut opposer « la solidarité pratique du groupe professionnel, la cohésion réelle, enracinée dans l'organisation économique, du métier » (Rosanvallon, op. cit., 225).

Il y a là le germe d'une présence politique des individus qui s'oppose au processus démocratique. Pour autant, la figure de l'habitant est largement absente des préoccupations du syndicalisme français. D'une part, la qualité qui est mise en avant par les pères fondateurs du syndicalisme français n'est pas l'appartenance à un territoire, le fait d'en être « habitant », mais l'appartenance à un métier, le fait d'être producteur. D'autre part, le syndicalisme révolutionnaire français propose une vision organique du corps social : il affirme constamment la primauté du collectif sur l'individu — ne serait-ce que pour se démarquer de l'individualisme démocratique ; le syndicat n'est pas une association d'individus, il est l'expression immédiate du groupe : « Le mouvement syndical, pour Griffuelhes, n'est que la représentation de l'atelier et de l'usine ». Ce n'est pas l'habitant qui est pris en compte par le syndicalisme, c'est le social qui se constitue, qui se donne à voir sans médiation. Roberto Michels (1912) a certes contesté cette prétention à se passer de représentation, en suggérant que sa fameuse loi

d'airain de l'oligarchie était aussi valable pour les syndicats que pour les partis politiques.

Au-delà de cette critique, le syndicalisme a contribué à forger une lecture durable de la représentation du corps social comme complément et contrepoids à la représentation politique. Pour des juristes ou des sociologues comme Duguit ou Durkheim, la « syndicalisation » de la société constitue une « condition nécessaire à l'arrêt du processus d'individualisation-étatisation » (Rosanvallon, op. cit. 247) qui caractérise les sociétés démocratiques. Pour Duguit, « le syndicalisme ouvrier n'est pas une seule transformation de la classe ouvrière. Si, pour elle, il est plus avancé que pour les autres, il s'étend à toutes les classes sociales. (II) tend à donner une structure juridique définie aux différentes classes sociales, c'est-à-dire aux groupes d'individus qui sont déjà unis par une similitude de besoin dans la division du travail social et en même temps par une communauté plus étroite d'intérêt » (Duguit, 1927, 664).

Cette construction du syndicalisme comme contrepoids et complément à la démocratie représentative donne naissance à un ensemble de normes et de pratiques que Maurice Hauriou qualifie d'administration consultative. Le conseil supérieur du travail (1891) en constitue une première pierre, qui sera suivie de bien d'autres, jusqu'au contemporain Conseil économique et social.

Ce vaste mouvement de constitution d'une alternative à la représentation démocratique, situe le producteur comme élément du corps social. L'habitant est une fois de plus écarté du dispositif syndical et consultatif. L'habitant ne fait pas partie du corps social au même titre que le producteur. D'ailleurs, l'habitant est un producteur. Il n'est pas question de le renvoyer à sa localité, à son territoire d'appartenance, mais au contraire, il s'agit de le tirer par le haut, d'en faire un élément de cette vaste division du travail social qui lui donne un statut au sein du groupe. Sans doute de façon moins explicite que la démocratie représentative, mais de façon tout aussi efficace, la démocratie économique élimine l'habitant.

L'éphémère apparition

En dépit de son illégitimité, autant du point de vue de la démocratie politique que de celui de la démocratie sociale, l'habitant fait pourtant, si l'on peut dire, une courte apparition, entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1980. Apparition éphémère qui aura cependant de lourdes conséquences, à la fois sur la structuration de la vie locale mais aussi, de façon plus négative peut-être, sur la relation que la société française entretient avec ses quartiers populaires.

Contre-pouvoirs dans la ville

Si l'entre-deux-guerres voit le développement des « unions de quartier » qui tentent de mettre en avant des formes de démocratie directe dans la gestion municipale, l'habitant, comme troisième voie de la représentation et de la participation politique, au côté du citoyen et du producteur, n'émerge finalement que dans les années 1960, autour du mouvement associatif et du cadre de vie. La victoire municipale d'Hubert Dubedout à Grenoble en 1965 n'anticipe pas seulement celle de F. Mitterrand en 1981, elle constitue le point de départ d'un mouvement social et politique important, celui des groupes d'action municipaux (GAM). Entre 1965 et 1973, on recense quelque 240 groupes municipaux rattachés plus ou moins directement à la structure nationale des GAM. Les GAM se sont surtout développés dans les communes urbaines de banlieue, en marge des grandes villes : St Cloud et Rueil, dans la région parisienne ; Hérouville St Clair, dans la banlieue de Rouen ; Saint Priest, aux environs de Lyon (Juilliard, 1985, 597). Les thèmes annoncent pour beaucoup ce que l'on appellera plus tard l'écologie urbaine, qui fleurira à l'occasion des municipales de 1977 : défense de l'environnement et des espaces verts contre l'automobile et l'autoroute, lutte contre la spéculation foncière, revendication d'une planification démocratique... Au-delà, par leur style d'action et leurs revendications de type territorial, les GAM viennent perturber le jeu traditionnel des notables et du système de représentation démocratique et social. Le territoire n'est plus seulement le champ de manœuvre des représentants du pouvoir central et de leurs « honorables correspondants », il apparaît aussi comme un lieu peuplé, qui exige une reconnaissance politique. On peut dater de 1965 la naissance de l'habitant dans le système politique français.

On voit cependant qu'il s'agit encore, un peu comme le producteur, d'une présence politique spécialisée. Seul le citoyen a une vocation généraliste ; le producteur et l'habitant, eux, participent, en fait d'un complément de représentation (même si les uns et les autres ont pu penser, à un moment de leur histoire, qu'ils constituaient un substitut à la représentation démocratique). On est dans une situation bien différente de celle des Etats-Unis où c'est la situation de l'individu habitant (citoyen) qui fonde le politique. L'émergence de l'habitant en France vient combler une lacune de la représentation ; il n'en bouleverse pas fondamentalement la donne.

Cependant ces luttes urbaines ont paru apporter un renouveau suffisamment important pour qu'Henri Lefebvre écrive : « La crise de la gauche ne s'expliquerait pas, en autres causes et raisons, par son incapacité à analyser les questions urbaines, par sa façon étroite de les poser ? Le problème urbain a cessé d'être municipal pour devenir national et mondial. La réduction de l'urbain au logement et aux équipements fait partie des étroitesse de la vie

politique devenue étouffante, à droite comme à gauche. Un vaste programme urbain qui serait aussi un projet de transformation de la quotidienneté, qui n'aurait plus aucun rapport direct ni avec l'urbanisme répressif et banal ni avec l'aménagement contraignant du territoire, telle est la première vérité politique à faire pénétrer dans ce qui reste de la « gauche » française et pour la renouveler. (Lefebvre, 1981).

On peut situer les « luttes urbaines » qui fleurissent au cours des années 1970 dans la même veine que celle des GAM, encore que le recensement qu'en propose la revue *Autrement* (1976), insiste moins sur la dimension généraliste de l'habitant que sur l'aspect de luttes de minorités opprimées (comme les immigrés) ou de combats « périphériques » visant à des améliorations concrètes du cadre de vie, ou encore à s'opposer à des projets de rénovation immobilière. Chacun note bien le caractère « interclassiste » de ces mouvements. Cependant, ils demeurent extrêmement minoritaires et ne parviennent pas à construire une alternative crédible aux modes de représentation du citoyen (et son corollaire, le notable) et du producteur (et son corollaire, le permanent syndical). Enfin, la revendication habitante, au travers différentes formes de mobilisation —Union de quartiers, GAM, Conseils de résidents de Sarcelles— ne parvient pas, selon Grémion (1976, 418) « à assumer l'articulation entre changement social et changement politique ». Grenoble demeure un cas isolé ; son caractère exceptionnel est confirmé par la défaite d'Hubert Dubedout aux élections municipales de 1983.

Il s'agit donc d'un épisode. Il est cependant fondateur, à deux titres. D'une part, il constitue le terreau d'une rhétorique politique à l'aune de laquelle on va désormais juger des programmes municipaux : qualité de vie, cadre de vie et dimension démocratique de la vie locale constituent les piliers de tout programme municipal qui se respecte¹. Cet épisode, d'autre part, sert de marchepied au parti socialiste, parti à la conquête du pouvoir. La dimension associative des mouvements d'habitants est reprise, notamment par les municipalités socialistes issues des élections municipales de 1977. La rhétorique associative constitue l'un des thèmes récurrents des nouveaux élus pour qui le mouvement associatif représente une sorte de panacée aux maux urbains : « l'association incarne dans les programmes électoraux une vision alternative de l'espace social communal et de la vocation politique municipale. Au nom de ces représentations, dont il ne faut pas nier le caractère utopique, les candidats prennent position, développent des aspirations et des projets. Cet engagement s'impose par la suite comme un cadre d'action normatif contraignant la définition des politiques. » (Balme, 1989, 90).

¹ Evidemment, d'autres thèmes se sont ajoutés, depuis, sur l'agenda local : développement économique et... sécurité entre autres.

Ce modèle associatif est repris par la suite, mais dans une tout autre optique, celle de la réhabilitation des quartiers d'habitat social.

Du territoire à la catégorie : les opérations de développement social urbain

Lorsqu'il est chargé par le premier Ministre d'une mission sur les quartiers d'habitat social, Dubedout peut écrire « rien ne se fera sans la participation active des habitants » (Dubedout, 1983). Cette participation active, pourtant, ne parvient pas à reprendre le flambeau des GAM ou des luttes urbaines. Comme le montrent Ion et Micoud, (1984), les quartiers où les responsables politiques cherchent un tissu associatif, dont, pour la plupart, ils sont issus, manquent cruellement de *leaders*. Comme le fait remarquer Balme, « le renouvellement des équipes municipales (consécutif aux élections de 1977) et les procédures de participation produisent un phénomène d'aspiration des *leaders* associatifs autour du pôle municipal, qui vide en quelque sorte leur milieu d'origine de sa substance. La relève de l'élite associative s'opère mal : elle est sans objet réel lorsque les dirigeants siègent à la mairie et expriment directement les demandes au sein du conseil ; les associations les plus actives sont généralement cooptées par ce processus et laissent ainsi à l'ensemble du milieu (dans la pratique la très large majorité des associations) à une activité routinière » (Balme, op. cit., 92).

C'est donc une déception qui saisit les opérateurs des premières opérations des quartiers. Une déception d'autant plus lourde de conséquences que ces responsables passent très largement à côté d'un mouvement social, qui a lieu en même temps que les débuts de la politique de la ville. À la suite de la première véritable émeute d'une banlieue française —aux Minguettes en mars 1983— certains jeunes arrêtés lancent aux autorités une invitation à négocier. C. Delorme, curé aux Minguettes, conduit une petite troupe à l'Élysée et à Matignon, où ils rencontrent des conseillers techniques. Ces rencontres débloquent le dossier de la réhabilitation de la ZUP des Minguettes, mais surtout forment le socle de la marche pour l'égalité. En décembre 1983, des jeunes immigrés arrivent à Paris avec un cortège de 100 000 personnes ; ils sont reçus par le Président de la République. Pourtant, cette reconnaissance nationale n'aboutit pas à une transformation des relations locales. Une partie des responsables politiques locaux continue sans doute de ne pas comprendre ce qui se joue et ne voit pas dans ce mouvement la relève des années 1960. D'autre part, le mouvement lui-même se scinde entre la « bourgeoisie » et les autres qui, une fois retournés dans leur cité, n'éprouvent aucune retombée de leur célébrité éphémère. SOS Racisme constitue la porte de sortie naturelle des premiers ; les autres disparaissent dans l'anonymat, la délinquance ou la religion. (Battégay, Boubeker, 1991, 51-76).

Cette tentative de structuration d'un nouveau mouvement social et politique d'envergure nationale à partir des quartiers d'habitat social n'a pas eu le retentissement des GAM. Différents malentendus ont entouré ce mouvement social. D'abord ceci que la question des rapports entre les jeunes et la police, qui en constituait l'un des moteurs, n'a jamais été réellement posée et débattue, alors qu'elle était (et reste) essentielle dans la dimension « habitante » des banlieues. Ensuite, ceci que l'euphémisation antiraciste du mouvement (la plus naturelle, il faut le reconnaître), en a occulté la question centrale, celle de la légitimité à être « là », citoyen certes, mais habitant avant tout, avec tout ce que cela comporte de revendications locales et singulières. Enfin, ceci que la crainte de l'intégrisme a conduit les gouvernements à agiter le slogan de « l'intégration » comme une façon d'inverser les termes de la preuve, en direction de populations qui se considéraient elles-mêmes comme intégrées.

Le premier échec, celui du mouvement associatif classique, suivi du deuxième —le mouvement beur— ont sans doute grandement contribué à enterrer la participation des habitants ; ou, du moins, à en faire l'habillage de la transformation des quartiers de la politique de la ville en catégorie de l'action sociale. À la diversité des territoires qui caractérise la géographie de la politique de la ville (dont le corollaire est la diversité des expériences habitantes) se substitue peu à peu, au cours des années 1990, un système de normalisation, dont on a ailleurs (Estèbe, 1999) tracé l'histoire. À l'expérience et à la revendication habitantes se sont substitués, à la fin des années 1990, la géographie normalisée des déficits et des handicaps.

Il s'agit là d'un véritable échec, dont on ne sait pas comment il peut être rattrapé : sans complot explicite, par le jeu d'une conjoncture néfaste et d'un univers politique et social peu enclin à accepter comme légitime la dimension locale d'un mouvement, la marche pour l'égalité des droits, qui était avant tout une marche d'habitants, s'est trouvée nationalisée. En s'intégrant aux catégories de l'espace public national, elle en a perdu sa capacité à transformer localement les conditions de vie de ceux qui l'ont promue. Son échec même explique en partie la dépolitisation des quartiers de banlieue et, par la suite, leur classement comme catégorie de l'action sociale —en lieu et place des laboratoires de la démocratie locale que souhaitait Dubedout.

L'habitant, une valeur d'avenir ?

On pourrait être tenté de conclure à l'inanité de toute formule participative en France, ou du moins, d'en prédire l'échec à brève échéance. Il est vrai que l'habitant n'a pas ici, cette dimension institutionnelle, voire constitutionnelle, qui lui est reconnue aux Etats-Unis. Cependant, il semble que, malgré les échecs de la politique de la ville, l'habitant devienne une donnée incontournable du politique. Plus généralement, la dimension de l'expérience territoriale trouve, semble-t-il —et trouvera de plus en plus— des formes de reconnaissance officielle, aux côtés de l'expertise et du politique. Le thème de l'aménagement en constitue un terrain d'application particulièrement actif, mais il en est d'autre. On peut se demander, au final si ce que l'on appelle l'individualisme contemporain ne constitue pas la revanche de l'habitant sur le citoyen et le producteur, les deux figures qui, historiquement, l'ont occulté.

L'aménagement, banc d'essai des habitants

La présence des habitants dans les opérations d'aménagement a suscité un regard critique dont la notion de « nymbisme » qui lui est classiquement associée permet de mesurer l'ampleur. Cette notion, tirée d'un acronyme américain (Not In My Back Yard – pas dans ma cour) souligne bien en effet la méfiance des institutions face à un processus qui leur semble avoir pour seul effet de propulser sur la scène politique locale des intérêts privés illégitimes sur un mode purement réactif. Même si cette notion rend bien compte d'une certaine réalité sociale qu'il ne s'agit pas de nier, le phénomène qu'elle désigne manifeste quant à lui trois éléments.

Le premier élément consiste dans ceci que la frontière entre intérêt général de type substantiel et intérêt général de type procédural perd en substance si l'on peut dire. A la vision classique du messianisme gouvernemental s'associe l'idée d'un intérêt général substantiel, peu à peu détenu par les professionnels de l'État : l'intérêt général scolaire par les enseignants, l'intérêt général médical par les médecins, l'intérêt général sécuritaire par les policiers et l'intérêt général en matière d'aménagement par le corps des ingénieurs. A cet intérêt général par délégation s'opposaient traditionnellement des intérêts privés qu'il s'agissait de réduire au nom des intérêts supérieurs incarnés par les corps techniques. Cependant, comme le montre Lascoumes et Le Bourhis (1998 ; 37, 66), cette vision de l'intérêt général substantiel, préexistant, en quelque sorte, à sa concrétisation territoriale, relève très largement du mythe. En effet, lorsque Jean-Pierre Worms (1966 ; 311, 344) rapporte la définition préfectorale de l'intérêt général comme étant « ce qui réunit, ce qui rassemble, c'est l'unité même du peuple français. Ni la somme des intérêts particuliers, ni leur dépassement, c'est plus profondément ce

qu'ils ont en commun », on voit combien, plus qu'une vision surplombante, ce préfet exprime un cadre, « davantage une catégorie à remplir qu'une substance préexistante » (Lascoumes et Le Bourhis, article cité). Avec le NYMBISME, la négociation avec une somme d'intérêts privés, catégoriels, spécifiques devient une des pratiques courantes de l'aménagement du territoire. Le NYMBISME a ainsi trois effets secondaires, si l'on peut dire : d'une part il confère au savoir d'expert sa place, parmi d'autres, qui ne saurait plus être surplombante ; d'autre part il oblige à rendre explicite les enjeux et objectifs de l'administration ; enfin il conduit à des processus de négociation et de médiation —de traduction— afin de parvenir à des accords. En ce sens, le NYMBISME constitue une ressource démocratique. (Tapie-Grime, 1997) Le deuxième élément consiste dans la territorialisation que suppose cette manifestation des intérêts particuliers. La territorialisation ne doit pas simplement être entendue au sens restrictif de « localisation ». Certes, ces conflits nymbistes ont lieu quelque part —en ce sens ils sont localisés— mais, avant tout, ils ont lieu à propos de la perception concrète d'un territoire, de son paysage, de son environnement, de ses qualités intrinsèques, bref, de ses propriétés. Le territoire surgit, non plus comme simple support ou champ de manœuvre du messianisme gouvernemental (éternel Christ conduisant ses locomotives dans la forêt vierge), mais comme espace concret où se déroule une expérience anthropologique. La territorialisation des conflits leur confère une dimension irréductible à toute « montée en généralité », ce qui les situe dans une logique bien différente de la participation citoyenne ou économique. Ces deux formes classiques de la participation visent une généralisation : le citoyen comme membre d'un corps politique ou le producteur comme élément du corps social (de l'atelier, du groupe des producteurs, etc...). Ici, le territoire ne peut être réduit, comme dans le cas de la politique de la ville, à une catégorie ou un cas particulier d'un ordre plus général, car c'est à cause des caractéristiques spécifiques du lieu que surgit le conflit. Il ne peut d'ailleurs se résoudre qu'à partir du moment où il prend en compte ces caractéristiques qui peuvent être sociales, paysagères ou biologiques (par exemple, l'habitat de telle espèce, menacée par un projet d'aménagement).

Corrélativement, et c'est le troisième élément, les conflits portant sur le thème de l'environnement mettent en avant, face à l'expertise de l'administration ou des corps techniques, l'expérience des habitants comme une donnée de valeur équivalente. Cette expérience qui avait été niée dans la représentation politique et qui se trouvait, dans la représentation économique, subsumée par le groupe social, retrouve ici droit de cité, si l'on peut dire. Il s'agit d'une expérience concrète et pratique du territoire qui demande à être reconnue comme telle et comme équivalente au savoir des experts. Il est particulièrement intéressant de noter qu'une telle expérience

est intransmissible ; aussi, si les mouvements fondés sur le syndrome NYMBY ont des portes paroles, ils n'ont pas véritablement de représentants —d'où d'ailleurs une autre difficulté fondamentale pour « monter en généralité » (Lolive, 1998). En ce sens, le syndrome NYMBY constitue une irruption de l'expérience singulière dans des domaines ordinairement régis par le droit et l'expertise.

On a pris l'exemple du NYMBISME parce qu'il s'agit d'une catégorie générale et souvent péjorative, que les défenseurs de la « participation » utilisent pour la rejeter comme relevant du refus des servitudes collectives et de « l'autre » en général. On ne souhaite pas faire du NYMBISME le parangon de toutes les vertus démocratique —ne serait-ce que parce qu'il emprunte souvent des accents peu sympathiques. Pour autant on ne peut pas dénier à ces mouvements, extrêmement divers par ailleurs, ce caractère de « participation des habitants » tant recherché en d'autres lieux. Qu'il s'agisse le plus souvent de populations riches n'a rien à voir avec le problème ; d'autant qu'il n'est pas certain que le NYMBISME concerne exclusivement des territoires peuplés de classes moyennes.

La revanche de l'habitant sur le citoyen et le producteur

Cette nouvelle donne suscite deux types d'interprétation. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996) considèrent, implicitement, qu'elle manifeste une perte : perte de centralité de l'État, renvoi des responsabilités aux acteurs locaux, fin des grands récits substantiels, éclatement des politiques publiques. C'est très largement, d'ailleurs, l'avis des spécialistes de politiques publiques. Dans les actes du colloque de l'association française de science politique, consacré aux *nouvelles politiques locales* (1999), les auteurs, à propos des politiques « locales » parlent de « complexité », de « fragmentation », de « kaléidoscope ». Ces mots ne sont pas innocents : ils renvoient implicitement à une belle totalité perdue, à l'ordre holistique de la représentation civique ou économique. Ils renvoient à la nostalgie de la centralité étatique, ou, pour un temps relativement long, se sont rejoints à la fois le citoyen et le producteur, le messianisme gouvernemental et la vision organique de la société. Pour tous ceux pour qui ce référentiel représente l'aune à laquelle on doit juger toute action publique, l'émergence de l'habitant, du territoire et de l'expérience comme composantes essentielles de l'action collective constitue, on le comprend, une perte et, parfois, pire, une régression.. Une autre façon de considérer cette évolution comme négative ou régressive consiste à en pointer les coups qu'elle porte à la solidarité : refus de construction de logements sociaux, refus d'accepter le voisinage d'installations classées, (« ni ici, ni ailleurs » clamaient les manifestants toulousains après l'explosion de l'usine AZF, comme pour se

défendre par avance de tout NYMBISME) ou de décharges de matières dangereuses par exemple. L'usage récent du terme de sécession à propos de certaines catégories sociales, construisant des « clubs », fondés sur « l'entre-soi » (Jaillet, 1999) et refusant « l'autre » (c'est-à-dire précisément l'habitant des quartiers d'habitat social) renvoie à cette nostalgie d'un ordre social où le ballet du citoyen et du producteur se trouve orchestré par l'État omniscient — par la grâce, il faut dire, de la médiation notabiliaire.

D'autres considèrent au contraire que cette résurgence de l'habitant se situe dans la ligne tracée par Ulrich Beck, selon laquelle l'individualisation constitue une contrainte collective (Beck, 1998) et non pas le choix de quelques privilégiés. Pour Beck, les institutions démocratiques et de celles l'État social sont devenues des « cavaliers sans chevaux » : elles ne parviennent plus à ordonner le collectif ; celui-ci ne peut se construire que « librement consenti », sur la base singulière des biographies et non plus par le jeu de la catégorie (de producteur) ou du droit public (le citoyen). Il ne s'agit pas, on le voit, d'une hypothèse triomphaliste, où l'on assiste à la revanche du singulier sur l'universel et le collectif. Il s'agit plutôt du sentiment d'une évolution inéluctable. Cette participation des habitants, qui a surgi de façon éphémère entre les années 1960 et 1980, qui a constitué la principale déception de la politique de la ville est en passe de devenir l'une des conditions même de possibilité de l'action collective. On peut le déplorer au nom de la nostalgie d'un ordre ancien ; on peut en pointer les effets pervers. On ne peut en nier l'actualité, et même, dans une certaine mesure, l'urgence.

Conclusion : un retour ambigu

Il faut donc admettre que le retour de l'habitant comme « participant » des politiques publiques n'est pas exempt d'ambiguïtés. La disparition de l'habitant comme figure politique est le produit d'une histoire : celle de la double construction d'un espace public démocratique représentatif et d'un mode de représentation du social. L'habitant a dû s'effacer devant le citoyen et le producteur. Ces constructions historiques sont à la base du régime républicain et de l'État social. La comparaison avec les États-Unis montre une grande différence de tradition, non seulement dans les conceptions du rapport entre le public et le privé mais dans le rôle même dévolu à l'individu habitant un territoire dans les deux histoires politiques. La perte de l'habitant, en France, est à la base de notre édifice — celui que, par ailleurs, nous défendons parfois comme étant une « exception française ». Cette exception française est fondée sur l'élimination du rapport concret au territoire comme ressort des affaires publiques. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si une première résurgence de l'habitant s'est produite à un moment

où la question territoriale est devenue un enjeu de politique publique —c'est-à-dire dans les années 1960.

Il faut donc admettre que la disparition de l'habitant a une fonction —et qu'elle n'est pas seulement la résultante du complot séculaire des élites. Cette disparition participe du contrat social —ou, plus simplement de notre héritage politique et culturel.

La résurgence actuelle est liée à de nombreux facteurs convergents. L'affaiblissement des logiques démocratiques et sociales en représente l'un des plus importants. L'incapacité croissante des appareils démocratiques et sociaux à ordonner l'action collective en est le corollaire. Cependant, on peut aussi supposer que la montée des thèmes sécuritaires —dans les domaines de l'environnement et de la santé par exemple— alimente une exigence croissante de protection individuelle en même temps qu'elle nourrit une méfiance graduelle envers les organisations chargées de cette protection. Les habitants surgissent alors : le territoire, expérience commune et immédiate, constitue un substitut ou un complément aux autres logiques d'intégration —la citoyenneté ou la production.

Cette présence est ambiguë : elle participe d'une certaine décomposition des systèmes classiques de participation politique et sociale et témoigne d'une relation essentiellement réactive à l'action collective. Cependant, elle constitue un élément décisif des changements politiques en cours. On ne peut l'ignorer. On peut même se demander s'il n'y a pas là un grand chantier politique, consistant à prendre appui sur la force des habitants pour (re)construire des espaces publics de délibération et de décision. Ce serait, du moins, toujours plus intéressant que de passer le temps à pleurer la disparition de ces beaux jours où le citoyen et le producteur constituaient les figures dominantes et exclusives de la participation politique.

Références

- Arendt, Hannah (1967), *Essai sur la révolution*, Gallimard, Paris.
- Balme, Richard, Faure, Alain, Mabileau, Albert (dir.) (1999), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science Po, Paris.
- Balme, Richard, (1989) «L'association dans la promotion du pouvoir municipal », in Mabileau, Albert et Sorbets, Claude (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Pédone, Paris.
- Beck, Ulrich (1998), «Le conflit de deux modernités et la question de la disparition des solidarités », *Lien social et politique*, n° 39, p. 15-25.
- Bourdieu, Pierre, (1993) *La misère du monde*, édition du Seuil, Paris.
- Chalas, Yves, Gaudin, Jean-Pierre, Genestier, Philippe (2000), *Intégrer par le quartier ? L'échelle du développement social en question*, dact. 400p.
- Dubedout, Hubert (1983), *Ensemble, refaire la ville*, La Documentation française, Paris.
- Duguit, Léon, (1927), *Traité de droit constitutionnel*, Paris.
- Duran, Patrice, Thoenig, Jean-Claude (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46/4.
- Grémion, Yves (1976), *Le pouvoir périphérique*, éditions du Seuil, Paris.
- Hirschman, A. O. (1995), *Défection et prise de parole*, Fayard, Paris.
- Jaillet, Marie-Christine (1999), « Peut-on parler de sécession à propos des villes européennes ? », *Esprit* numéro spécial « Le travail social ».
- Jobert, Arthur (1998), « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NYMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, p. 67-92
- Juillard, Jacques (1985), « La ville, lieu politique », in Duby, Georges, (dir.), *Histoire de la France urbaine*, T. 5 « la ville aujourd'hui », éditions du Seuil, Paris.
- Lascombes, Pierre, Le Bourhis, Jean-Pierre (1998), « Le bien commun comme construit territorial . Identité d'action et procédures », *Politix*, n°42, p. 37-66.
- Lefebvre, Henri (1981), « Quelle décentralisation ? », *Le débat*, n°16, novembre 1981.
- Lolive, Jean-Paul (1998), « La montée en généralité pour sortir du NIMBY », *Politix*, n°39
- Michels, Roberto (1912), *La démocratie et les partis politiques*, Paris.
- Ostrom, Vincent, Bish, Robert, Ostrom, Elinor (1988), *Local government in the United States*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco.
- Rosanvallon, Pierre (1998), *Le peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, Paris.
- Sorel, Georges (1919), *Matériaux d'une théorie du prolétariat*, Paris.
- Tapie-Grime (Muriel), (1997) « Le NIMBY, une ressource de démocratisation », *Ecologie et politique*, n°21.
- Tocqueville, Alexis de (1981), *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, Paris (1^o édition 1835).

L'habitant, ou le cher disparu - Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France

Weber, Eugen, (1983), *La fin des terroirs*, Fayard, Paris.

Worms, Jean-Pierre, (1966), « Le préfet et ses notables », *Revue française de sociologie*, 3, p. 255-260.