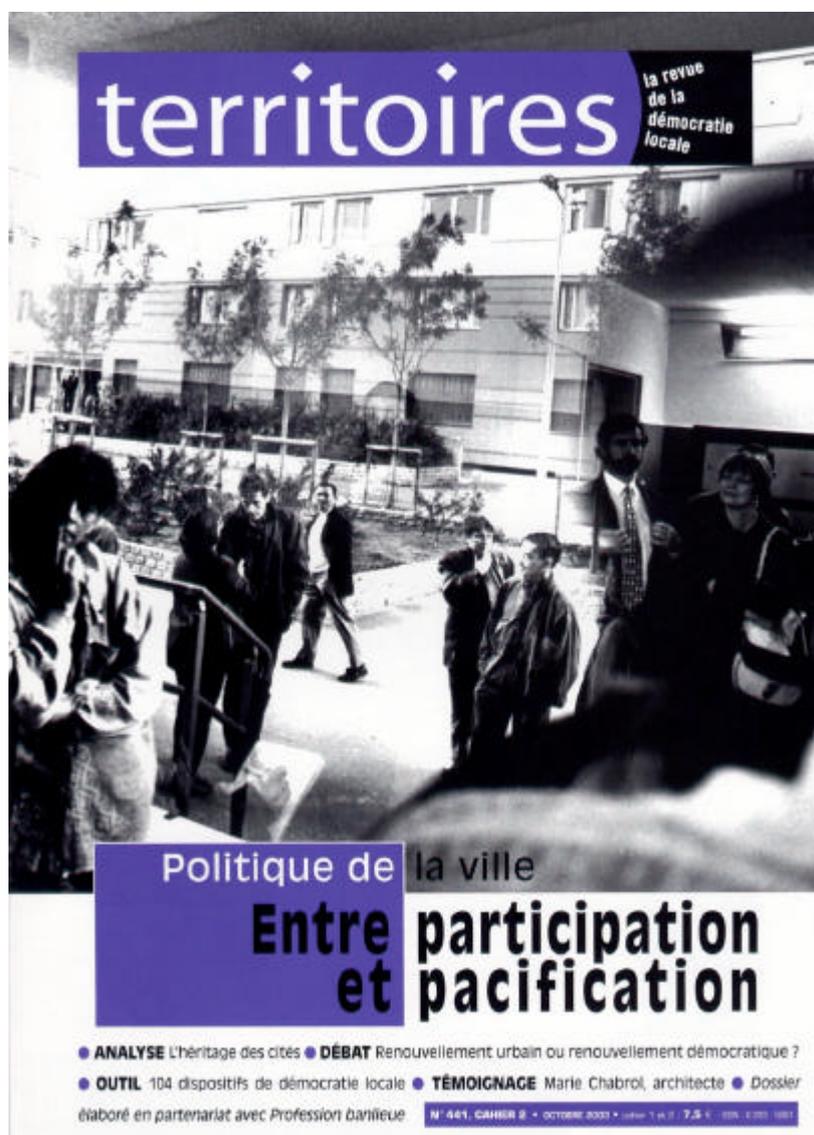


Extrait de :



Participation politique : l'héritage des cités

Philippe ESTEBE

S'agissant du thème de la démocratie participative, les critiques de la politique de la ville se font souvent violentes : poudre aux yeux, alibi, instrumentation. Certes, on ne trouve pas trace, en France, d'un vigoureux courant de développement communautaire, encore moins de techniques de gestion participative comme le connaissent certains pays américains (du Nord et du Sud) et européens. Pourtant, les quartiers concernés par la politique de la ville ont constitué un véritable creuset dans lequel se sont élaborées et testées des formules de participation politique. Pour apprécier cette fonction de creuset, il faut adopter une définition large de la notion de démocratie participative et préférer l'expression plus exacte de « participation politique » : non seulement regarder les formes institutionnalisées, qui portent le label officiel de « participation », prendre en compte l'évolution de la sociologie des agents du service public (ou assimilés), mesurer l'importance de l'inscription de nouvelles questions (comme l'Islam) sur l'agenda politique.

L'institutionnalisation du modèle grenoblois

Dès son origine, en 1982, la politique de développement social pose la participation des habitants comme un principe d'action déterminant une rupture d'avec les modes de production ou de transformation urbaine qui l'ont précédée. Les premières actions de développement social des quartiers affirment, avec leur fondateur, Hubert Dubedout que « rien ne se fera sans la présence active des habitants ».

Les cités se trouvent dans une double extériorité par rapport à l'espace démocratique local. D'une part, la part des étrangers dans ces quartiers a fortement augmenté depuis la deuxième moitié des années 1970, du fait d'une sélectivité accrue des politiques d'attribution de logement et des conséquences du regroupement familial. D'autre part, au début des années 1980, nombre de ces quartiers vivent encore sous un régime de concession, par lequel ce sont les organismes HLM qui assurent la quasi totalité de la gestion quotidienne de l'espace .

Ces cités se trouvent donc en marge de ce qui fonde la communauté municipale, à savoir la représentation démocratique et la distribution de services collectifs. L'objectif de Dubedout, celui d'une démocratisation de la gestion urbaine, reprend largement la leçon de Grenoble où, depuis le milieu des années 1960, par laquelle s'est opérée simultanément une décentralisation de la gestion municipale (avec les ingénieurs de quartiers) et une démultiplication de la démocratie locale (avec les conseils de quartier).

Ce versant « grenoblois » de la politique de la ville a eu, au total, plus d'influence et d'échos qu'il n'y paraît. D'une part, à partir de l'expérience conduite dans les quartiers prioritaires, certaines villes ont « étendu » les techniques de démocratie participative et de décentralisation de la gestion municipale. C'est le cas par exemple à Nantes, où la mairie a créé, à partir de 1995, des « comités d'intérêt de quartier » sur l'ensemble du territoire de la commune. D'autre part, ces expériences et l'influence intellectuelle de la politique de la ville a en partie nourri la loi « démocratie de proximité » généralisant le principe des conseils de quartier pour les communes de plus de 80000 habitants.

Evidemment, en se diffusant, ce modèle grenoblois s'est affadi. Là où il s'agissait véritablement d'inventer un nouveau mode de gouvernement politique et technique de la

ville, on trouve désormais plutôt des logiques de consultation, de recueil de doléances et de rencontre élus – population. Il n'est pas certain par ailleurs que l'impact de ces instances de consultation sur le gouvernement technique des villes soit palpable : les adjoints de quartier, en charge de l'animation des conseils, sont en général marginaux dans le système municipal et ne disposent guère, sauf exception, de prise sur les délégations thématiques, souvent plus prestigieuses et mieux situées dans le protocole politique municipal.

De la mobilisation des habitants... aux quotas implicites

Le deuxième avatar de la participation développé dans les quartiers de la politique de la ville s'inspire d'une approche du développement endogène. Le modèle en est l'expérimentation du quartier de l'Alma Gare à Roubaix où l'action des habitants face à un projet municipal de rénovation du quartier constitue, au tournant des années 1980, une sorte de modèle de luttes urbaines. Ici, plus que de participation, il faut parler d'implication ou de mobilisation des habitants. Il ne s'agit donc pas seulement de « démocratiser » la gestion municipale ; il convient aussi d'impliquer les habitants des quartiers dans la production de leur cadre de vie.

L'implication des habitants dans la production de leur cadre de vie connaît un succès croissant dans le cadre de la politique de la ville ; il en devient même, au fil des années, un des instruments favoris. Le financement des associations pour l'animation, la prévention, l'encadrement social et la production de loisirs, ne cesse de croître. D'autre part, l'objectif (ou l'instrument) d'implication conduit vite à l'idée selon laquelle l'encadrement social sera d'autant mieux assuré qu'il le sera par des habitants du quartier. Ainsi cherchera-t-on par exemple, à favoriser l'émergence de médiateurs au civil parmi les « sages » du quartier ; plus tard, on verra surgir des « permanents habitants », ou encore des « adultes relais ». A partir du milieu des années 1990, lorsque sera pris le tournant sécuritaire, les « grands frères » et autres « agents de médiation » seront chargés progressivement de faire respecter les règles de civilité dans les espaces publics et les transports en commun.

Cette logique de mobilisation des habitants a sans doute participé d'un processus implicite de « colorisation » du personnel des services publics. La logique de politique de la ville s'est trouvée démultipliée par la politique, inaugurée en 1997, des « emplois jeunes », notamment dans la police et l'éducation nationale. Dans la police en particulier, le recrutement des adjoints de sécurité s'est fait avec la perspective souvent explicite de faire rentrer des jeunes Arabes ou Africains par ce biais, sans pour autant devoir afficher une politique de quotas.

Du mouvement social à l'Islam comme problème politique

Last, but not least, cette question des modalités de la présence publique et nationale des habitants des quartiers. Sans doute une occasion a-t-elle été ratée en 1986, avec la marche des *Beurs*. Ce mouvement, parti des banlieues de Lyon (et, notamment, de Vénissieux et de Vaulx-en-Velin), incarne l'apparition publique d'une génération d'Arabes de France qui porte une triple demande de reconnaissance : reconnaissance comme Français, comme Arabes et comme habitants d'une cité. Ce mouvement est, à proprement parler, inouï : jamais ces trois marqueurs identitaires (nationalité, origine ethnique, statut d'habitant) n'avaient été réunis dans une formulation politique et publique ; d'une certaine façon, cette proposition constituait une occasion de renouveau considérable de la rhétorique républicaine. Ce mouvement n'a pas été compris, il a été mal interprété par les partis politiques ; certains même, en l'affadissant en combat anti-raciste, ont contribué à l'enterrer.

L'Islam a progressivement pris le relais de ce mouvement social laïc. 5 ou 10 ans plus tard, certains leaders de la marche des *beurs* sont devenus religieux. La forme particulière que prend l'Islam, à la fois dans les cités —notamment dans ses dimensions d'Islam social— et à l'échelle nationale —notamment dans les tensions qui se produisent avec les principes de la laïcité— trouve son origine dans la question que posaient, sur un autre registre, les *beurs* de

1986 : peut-on être à la fois français, arabe (ici musulman —ce qui est plus fédérateur) et habitant d'une cité ?

C'est pourquoi on considère ici que l'Islam français, dans sa triple dimension de phénomène religieux, de manifestation identitaire et de mouvement social constitue le troisième grand pilier de l'héritage que les quartiers de la politique de la ville ont légué à la nation.

Un jugement de valeur ?

Si l'on accepte donc d'élargir l'horizon de la participation politique, on est forcé d'admettre que la généralisation des processus de consultation, que la diversification de la sociologie des agents de service public et que l'installation, au cœur du débat public d'un mouvement social qui pose la question de l'identité et de l'appartenance (voire de la laïcité) dans des termes entièrement nouveaux, représente un résultat qui est loin d'être mince.

Nuançons : les quartiers de la politique de la ville n'expliquent pas, à eux seuls, le développement des procédures consultative, l'entrée des Africains et des Arabes dans la fonction publique, l'émergence de l'Islam comme mouvement social ; mais, à chaque fois, ils ont constitué une forme de creuset et de laboratoire où diverses formules ont été élaborées et testées.

Ces effets sont incontestable. Reste à débattre de leur sens. La discussion sur la valeur de l'héritage des cités reste ouverte et le sera encore longtemps. L'existence même d'un tel débat en atteste la consistance.