

PARTICIPER - POURQUOI ? COMMENT ?

Cycle de webinaires 2024

2 - La démocratie participative, solution ou impasse pour les quartiers populaires ?

Cité Ressources (Centre de Ressources pour la Politique de la ville en région PACA) et Villes en lien (antenne PACA de l'association IRDSU) invitait Nicolas RIO, le 18 juin 2024, co-fondateur de l'Agence Partie Prenante, à s'exprimer sur le sujet de la démocratie participative.

L'entretien ci-dessous offre une synthèse des propos développés dans le webinaire.

ON SOUS-ESTIME L'IMPACT DE LA CRISE DÉMOCRATIQUE SUR L'ACTION PUBLIQUE À DESTINATION DES QUARTIERS POPULAIRES

Pour en finir avec la démocratie participative. Le titre du livre écrit par Manon Loisel et Nicolas Rio a de quoi nous interpeller. En partageant leurs doutes, les deux auteurs nous invitent à questionner l'injonction participative, devenue omniprésente dans la politique de la ville. Ecrit par des praticiens pour des praticiens, cet essai vise surtout à replacer la question démocratique au centre du débat : « la participation des citoyens n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour faire en sorte que chaque voix compte à part égale. Présentés comme un remède à la crise démocratique, les dispositifs participatifs ont parfois tendance à en accentuer les travers » écrivent Manon Loisel et Nicolas.

Pour ouvrir le débat avec les professionnels de terrain, Cité Ressources et Villes en lien ont invité Nicolas Rio à un temps d'échange. L'interview ci-dessous permet d'en restituer quelques éléments pour prolonger la réflexion.

Vous affirmez que la participation citoyenne risque de se transformer en impasse pour les quartiers populaires. Pourquoi ? N'est-elle pas au contraire un moyen de redonner le pouvoir aux habitants de ces quartiers ?

Ces derniers mois, nous avons accompagné plusieurs collectivités dans l'élaboration de leur nouveau contrat de ville dans le cadre de nos missions de conseils. Ce qu'on observe sur le terrain, c'est l'impuissance de ces dispositifs participatifs (conseils citoyens, réunions publiques, consultations en ligne, etc.). Impuissance à faire entendre les inaudibles, car c'est toujours les mêmes personnes qui participent. Impuissance à réduire la défiance entre les citoyens et les institutions, car ces dispositifs peinent à faire la preuve de leur capacité à changer les choses. On le voit notamment sur les projets de rénovation urbaine.

Le problème de cette impuissance, c'est qu'elle contribue à accentuer la crise démocratique. En donnant la parole à ceux qui l'ont déjà, la participation invisibilise encore davantage les personnes qui sont déjà en retrait, celles qui ne votent pas et/ou qui sont les plus éloignées de l'institution. Les conseils citoyens illustrent ce phénomène. Les outils participatifs risquent ainsi de renforcer les inégalités de représentation. Ils alimentent le sentiment chez nombre de citoyens que leur voix ne compte pas. C'est Bruno Latour qui disait au moment de la crise des Gilets Jaunes : « le problème de notre démocratie, c'est qu'on a des muets qui tentent de s'adresser à des sourds ». C'est bien de redonner la parole aux citoyens des quartiers populaires, mais si en face les pouvoirs publics continuent de faire la sourde oreille, ça ne fait qu'accroître la colère et la défiance.

Pour en sortir, nous suggérons de prendre le problème dans l'autre sens. L'enjeu n'est pas de faire parler les citoyens, mais de renforcer la capacité d'écoute des institutions (locales et nationales). Et de rendre cette écoute plus redistributive, en focalisant l'attention sur les inaudibles.

Donner la parole aux inaudibles, tout le monde est d'accord. La question, c'est comment on y arrive. Vous dites que l'enjeu est moins de les faire venir dans les instances participatives (en prenant acte que l'on n'y arrive pas), que de se mettre à leur place. Concrètement, qu'est-ce que ça veut dire ? Comment éviter les biais qui conduiraient à projeter sur « les inaudibles » nos propres représentations et à parler à leur place ?

La première étape, c'est de commencer par identifier ces inaudibles. En étant conscient que personne n'est inaudible en tant que tel : ces personnes le deviennent pour une institution donnée sur un sujet donné.

Si vous deviez repartir avec une seule question, ce serait celle-là : qui sont nos inaudibles ? Quand on travaille sur le non-recours ou sur l'état des services publics de proximité, qui sont les personnes qu'on n'arrive pas à entendre ni à comprendre ? La question se pose aussi pour vos collègues dans les directions sectorielles : qui sont les inaudibles de la collectivité quand elle conçoit sa zone à faible émission ou qu'elle élabore sa stratégie d'adaptation au dérèglement climatique ?

Une fois identifiés, il s'agit effectivement d'essayer de se mettre à leur place. D'inverser les points de vue pour regarder la politique publique à partir de leur(s) situation(s), de leur(s) vécu(s). Pour cela, il n'y a pas forcément besoin de leur donner la parole (tant qu'on est pas en mesure de les entendre, c'est prématuré). Par contre cela nécessite d'être plusieurs pour réaliser cette inversion de point de vue, pour repérer nos différents biais de projection. Par exemple en y associant d'autres collègues, ou des acteurs de terrain qui sont déjà au contact des inaudibles identifiés comme les centres sociaux.

Ce n'est qu'une fois cet exercice réalisé que cela vaut le coup d'aller à la rencontre des personnes concernés, en assumant que le besoin vient de l'institution. « On vient vous voir car on a besoin de vérifier qu'on n'est pas trop à côté de la plaque. On a besoin de savoir sur quoi nos projections sont fausses, sur quoi on n'arrive pas à comprendre votre situation. »

Pas besoin de faire parler les habitants pour se mettre à leur place, certes. Mais parfois ce sont les habitants qui interpellent l'institution. Comment reconnaître ces mobilisations collectives si on abandonne toute concertation ?

Notre propos n'est pas de dire qu'il faut tout jeter la poubelle, mais de rappeler aux collectivités et aux pouvoirs publics qu'ils n'ont pas le monopole de la participation citoyenne. Celle-ci peut prendre plein de formes, et ce n'est pas toujours dans les dispositifs dédiés qu'elle est la plus dynamique. D'autant que pour jouer son rôle de contre-pouvoir, la mobilisation collective doit se faire à distance des institutions. C'est le rôle des associations, trop souvent réduite à un rôle de prestataire ou d'appui à l'action publique (par exemple sur le contrat de ville, elles bénéficient des financements mais n'ont pas leur mot à dire sur les orientations, qui sont fixées par la collectivité et les services de l'État). C'est aussi le cas des amicales de locataires, pour pouvoir engager une négociation avec les bailleurs sociaux sur les pannes d'ascenseur ou la mauvaise isolation des logements. On retombe sur le problème de manque de représentativité des habitants impliqués, ce qui montre que cet impératif de démocratisation vaut aussi pour les corps intermédiaires.

Se rendre attentif à d'autres formes de participation, y compris et surtout quand elles sont moins institutionnelles ou portées par des collectifs informels, c'est aussi un moyen d'entendre d'autres publics. Car souvent les citoyens s'expriment et portent des revendications, le problème vient plutôt que ces sentiments d'injustice sont rarement entendus. Selon nous, il faut travailler la « réception » autant que le « aller vers » !

Écouter en priorité celles et ceux qui s'expriment le moins, engager le dialogue avec les collectifs qui portent des revendications... Ces bonnes intentions butent souvent sur un manque de volonté politique.

C'est vrai. Mais ce qu'on constate, c'est que même les élus qui portent ce volontarisme sont bloqués par les rapports de force électoraux. Politiquement, c'est intenable de redoubler d'attention pour les quartiers populaires (dont les taux de participation électoraux sont très réduits) alors que les exécutifs locaux sont sous la pression de ceux qui votent (aux profils plus âgés et plus diplômés). C'est pour cela que les pouvoirs publics sont plus réactifs dans les quartiers aisés de centre-ville que dans les QPV pourtant présentés comme prioritaires. C'est le cas pour le non-remplacement des enseignants absents (ou des animateurs périscolaires), comme pour l'entretien des espaces publics ou la rénovation des équipements publics.

Au niveau local, on ne peut pas traiter la crise démocratique sans prendre à bras le corps la question de l'abstention. Or c'est souvent un angle mort de la démocratie participative ! C'est d'ailleurs là-dessus que nous concluons notre livre, par une proposition pour faire exister politiquement les sans-voix en hybridant le mode de désignation des conseillers municipaux. La part des élus au sein du conseil municipal serait proportionnelle au taux de participation électorale. Si l'abstention est à 40%, seuls 60% des sièges sont occupés par des élus. Le reste des conseillers municipaux seraient tirés au sort, en reprenant les critères utilisés lors des conventions citoyennes pour corriger le profil sociologique des élus. S'il n'y a aucun ouvrier ou employé parmi les élus alors qu'ils représentent 40% de la population, ce sera des ouvriers et des employés qui seront tirés au sort. Idem pour l'âge et le niveau de revenu.

Une telle proposition dépasse largement le champ d'intervention des professionnels du développement social et urbain. Mais elle a le mérite de braquer les projecteurs sur l'éléphant au milieu de la pièce, qu'on finit par ne plus voir, à force de regarder ailleurs : le poids des inégalités démocratiques.