

Conflits provoqués par la politique de rénovation urbaine¹.

La démocratie locale en question dans un contexte d'intercommunalité.

Nous proposons ici de nous interroger sur les tensions et conflits engendrés par la politique de rénovation urbaine et sur la mise en question potentielle de la démocratie locale qui en découle. Pour traiter de ce thème, nous nous fondons sur une enquête effectuée, pendant trois ans, sur trois quartiers de grands ensembles de deux villes de la région parisienne qui font l'objet d'une opération de renouvellement urbain (démolition, réhabilitation et résidentialisation d'immeubles) initiée en 2002. Les deux villes sont très proches géographiquement. Dans la plus grande, dirigée par un maire UMP, 61% de la population habite en HLM. La plus petite est socialiste ; 40% de ses habitants vivent dans des logements sociaux. Parmi eux il y a beaucoup d'immigrés venus soit du Maghreb, dont des Français Musulmans arrivés en 1962, soit d'Afrique sub-sahélienne.

Ces deux villes sont réunies dans une communauté d'agglomération qui compte en tout 19 communes, la plupart étant de petite taille. Cette intercommunalité a été mise en place en 2003 et une partie de ses missions accompagne et s'inscrit dans les objectifs de la politique de la ville : favoriser le développement économique et notamment l'implantation de nouvelles entreprises, faciliter l'accès des citoyens aux services publics, promouvoir le développement social et culturel, etc. Les interrogations soulevées dans notre étude prennent en compte cette organisation intercommunale. C'est d'ailleurs ce qui fait le caractère novateur de la réflexion puisque la politique de la ville est appelée à être portée par les intercommunalités. Ces structures connaissent un développement accéléré depuis quelques années ; plus de 90% de la population française réside dans une commune membre d'une communauté d'agglomération. Mais, comme nous le verrons, ce « succès » ne va pas sans ambivalence, en particulier pour la démocratie locale. En effet, cette organisation ajoute un échelon institutionnel aux mécanismes de prise de décision en matière de politiques publiques locales et elle s'accompagne d'une relative confiscation des débats qui tend à en exclure les citoyens concernés (Desage et Guéranger, 2011).


L'opération de renouvellement urbain étudiée a suscité beaucoup d'inquiétude et la rébellion de certains habitants des cités concernées qui craignaient de perdre leur logement et de ne se voir offrir en échange qu'un lieu de vie en rase campagne. Dans ce contexte difficile, nous avons construit avec notre équipe de recherche une approche fondée sur une description des rapports existant entre les acteurs engagés dans ce processus, qui intégrait les composantes d'une situation conflictuelle. Nous avons rencontré séparément puis réuni habitants, professionnels et décideurs pour que soient énoncés les problèmes, pour repérer les marges de participation critique des habitants, et pour obtenir des réponses des responsables de l'opération. Mais comment faire participer des habitants à des projets urbains alors que ces projets sont largement construits en amont, ne laissant que de faibles marges de manœuvre, que le pouvoir municipal se méfie de cette participation et que, dans certains cas, il souhaite voir les habitants considérés comme « à problème » quitter la ville ?

¹ Pour parler de la politique actuelle en matière de logement social, on emploie plusieurs termes. Celui de *résidentialisation* signifie habiter des résidences clôturées. *Le renouvellement urbain* renvoie à la fois à la destruction et à la construction de logements sociaux. Celui-ci occasionne des déménagements et des mouvements de populations. *La rénovation urbaine* a pour mission d'améliorer le cadre bâti. Il s'agit de réhabiliter des bâtiments ou de les démolir pour éventuellement les déplacer ailleurs. Cela concerne par exemple des écoles ou des centres sociaux.

Contexte de l'appel d'offre initial


L'initiative de cette recherche remontait à 2004 et émanait de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) située dans une ville de la région parisienne. La DDE comprenait en son sein un bureau de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), chargée de mettre en œuvre les projets de rénovation urbaine.

La directrice de ce service souhaitait trouver les moyens de mettre en œuvre une **participation effective** des habitants des deux villes étudiées au processus de renouvellement urbain. Celui-ci engageait des fonds publics très importants avec pour vocation de modifier le paysage urbain. Or les programmes de démolitions et reconstructions d'immeubles, de résidentialisation et de réaménagement urbain ont des effets ambivalents, entre amélioration des conditions de vie et, par exemple, augmentation du prix des loyers qui oblige certains habitants à chercher d'autres solutions pour leur logement.


Face à cela, la directrice  la DDE voulait que cette politique bénéficie aux populations déjà installées et qu'elle ne soit pas un moyen détourné de changer celles-ci ; le renouvellement urbain étant officiellement présenté par le gouvernement comme susceptible de favoriser la mixité sociale et d'assurer la solidarité. Elle a fait appel à une équipe de sociologues. Il s'agissait d'expérimenter des outils méthodologiques permettant d'associer les habitants aux différentes étapes de l'opération de rénovation urbaine entreprise depuis janvier 2005, puis de mettre en œuvre les méthodologies testées sur l'ensemble des quartiers concernés.

Il nous donc a été demandé par la Direction Départementale de l'Équipement de mener une enquête auprès de ces habitants, et ainsi d'aider à créer une « mobilisation citoyenne », ce qui est d'ailleurs une constante du discours de la politique de la ville, mais qui reste le plus souvent à l'état de lettre morte (Bresson, 2004).


Une intervention sociologique difficile à mener

Dans ce contexte délicat, le modèle classique de l'enquête sociologique était inopérant. Il fallait inventer **une autre façon de faire de la sociologie**, qui conserve les acquis de l'attitude sociologique – notamment la recherche d'une description objective des rapports sociaux – mais qui intègre les composantes d'une situation conflictuelle et les diverses attentes suscitées par notre présence sur le terrain. La démarche mise en œuvre (Delcroix, 2004) se proposait d'étudier les « problèmes sociaux » en associant à l'enquête les habitants, les professionnels et les décideurs, afin que l'indispensable redéfinition du problème social en **question sociologique** ne reste pas à l'intérieur du monde universitaire, tout en essayant d'éviter le risque d'être instrumentalisées.  s'agissait de repérer des dynamiques sur lesquelles pourraient s'appuyer le changement.

Le sociologue anglo-américain Michael Burawoy a construit une approche sociologique qu'il appelle « étude de cas élargie » dans le cadre d'une « science réflexive » qu'il définit comme suit : « La science réflexive fait du dialogue entre enquêteurs et enquêtés son principe et sa prémisse. Elle joint ce que la science objective sépare : l'acteur et l'observateur, le savoir et la situation sociale, les conceptions du sens commun et la théorie savante. Les principes de cette science réflexive sont tirés des effets de contexte qui entravent la science positive » (Burawoy, 2003, p. 438). Cette approche, qu'il a à la fois inventée et mise en pratique dans la Zambie nouvellement indépendante, nous a inspirées.


En tant que chercheurs, nous nous trouvions mon équipe et moi-même confrontées à des situations contradictoires et conflictuelles : d'un côté nous étions mandatées par un pouvoir municipal que la loi oblige, par le biais de l'Agence nationale de rénovation urbaine, à faire participer des habitants à des projets urbains ; alors même que ce pouvoir a de nombreuses raisons d'être réticent. De l'autre côté, nous étions censées aider à la mobilisation critique de ces mêmes habitants. Nous nous trouvions aux prises avec le statut ambigu de la participation des habitants, à la fois souhaitée et redoutée (Blanc, 1995). Comment intervenir dans un tel contexte ? 


- *Du côté des habitants*

Pour commencer la recherche, l'équipe a choisi un quartier dont une partie de la population s'était  mobilisée au cours de la première étape du renouvellement urbain. En 2002, des jeunes de la cité concernée avaient réussi à empêcher la démolition de leur terrain de football. A l'époque, leur action collective de protestation leur avait permis d'être reconnus par la municipalité comme des interlocuteurs et non comme des « sauvageons », terme utilisé alors – encore aujourd'hui – par des responsables politiques locaux pour qualifier **l'ensemble** de la jeunesse de ces cités ; terme qui discrédite cette jeunesse. Suite à cette victoire, certains leaders de ce mouvement se sont d'ailleurs vus proposer des emplois municipaux.

Par ailleurs, à la même période, plusieurs immeubles avaient été démolis ; des habitants avaient été relogés ailleurs, après avoir tenté de résister à la demande impérative de l'office HLM de déménager. Ceux qui n'avaient pas été contraints de déménager pensaient que leur lieu de vie avait enfin trouvé sa forme stable. Mais l'inquiétude les a rapidement gagnés car ils entendaient à nouveau parler de projets de modifications de leur environnement. Ils craignaient d'en être les prochaines victimes.

Quand l'équipe est arrivée dans le quartier, elle a demandé aux habitants de donner leur avis sur les décisions à prendre en matière de renouvellement urbain. Nous leur proposons de participer à des entretiens rétrospectifs sur leur vie en famille (Delcroix, 1995) dans le quartier². Certains y vivaient depuis plus de trente ans. Ils faisaient le récit de leurs rapports aux institutions : écoles, office HLM, centres sociaux, etc. et disaient quelles étaient celles qu'ils souhaitaient voir restées en place ou améliorées ou, parfois, démolies. Un des gros enjeux à côté des questions d'habitat, était le maintien ou non de certains établissements scolaires sur le quartier ; en effet, leur démolition pouvait transformer radicalement la carte scolaire. Nous leur demandions aussi de participer à des groupes de discussions thématiques sur l'avenir de leur quartier (Duchesne et Haegel, 2004).

Un certain nombre d'habitants  nous a répondu favorablement, tout en manifestant d'importantes réserves. La conscience d'avoir pu faire fléchir le pouvoir municipal et son interlocuteur privilégié l'OPAC (Office HLM) a amené des jeunes et même des plus âgés à se relancer dans cette nouvelle entreprise de participation critique, mais en demandant des

² Il nous a paru intéressant de nous référer à un concept développé en Allemagne, celui de « *biographical policy evaluation* » que l'on peut traduire par **évaluation biographique des politiques publiques** (Apitzsch et al., 2002). Il s'agit de partir de témoignages biographiques, ici en l'occurrence des habitants d'un quartier, pour mettre en évidence les forces et les faiblesses des politiques publiques en ce qui concerne leurs effets sur la vie quotidienne. Cette méthode peut aussi servir d'outil de réflexion pour une mobilisation participative, citoyenne. On étudie, à travers les récits de vie, comment les dispositions de politiques publiques prennent place comme opportunités ou contraintes au sein dans la vie des individus. Par exemple, comment des mesures de soutien à la réussite scolaire d'enfants ont permis à ceux-ci d'obtenir un diplôme, et à plus long terme ont aidé à l'insertion de ces enfants devenus adultes. 

garanties. Ils ont beaucoup insisté sur l'anonymat des entretiens, et préféraient que les discussions de groupe se fassent d'abord de manière informelle. Ils souhaitaient que nous les aidions à formuler leurs demandes de manière à ce qu'elles soient recevables sur le plan juridique et urbanistique. On sentait chez eux une volonté de renforcer leur formation de citoyens dans le cadre de la participation à la délibération publique (Gret et Sintomer, 2002). Ils avaient aussi peur des répercussions de leur engagement critique sur leurs chances de pouvoir continuer à vivre là où ils étaient établis depuis très longtemps.

Comme le souligne Mickael Burawoy : « l'effet d'entretien, loin d'être un simple stimulus déclenche des réactions de l'interviewé. L'entretien est une intervention dans sa vie. Il l'arrache à son propre espace-temps et la soumet à l'espace-temps de l'interviewer. Du point de vue de la science réflexive, l'intervention n'est pas seulement un élément incontournable mais une vertu à exploiter. C'est par interaction mutuelle que nous découvrons les propriétés de l'ordre social » (Burawoy, 2003). Ainsi les réactions de méfiance observées lors des entretiens et surtout lors des rencontres organisées par l'équipe font pleinement partie de l'analyse développée. Nous y revenons ci-après.

Nous n'avons pu tenir des réunions de ce type que dans la municipalité socialiste, dans la ville la plus petite. Dans celle tenue par un maire UMP, cela nous a été refusé malgré les engagements pris à la signature du contrat de recherche. A chaque fois que nous tentions de mettre en place un groupe de discussion avec des habitants, on nous opposait le temps politique, avec son cortège d'élections – la présidentielle puis la municipale. A la fin de l'enquête, nous avons malgré tout organisé un rendez-vous avec des habitants mais les affiches y appelant ont été retirées par des membres de l'équipe municipale. Le maire a aussi refusé de rendre publics les résultats de notre travail, considérant peut-être qu'ils pouvaient à terme mettre en danger son pouvoir. Cette méfiance de la part des responsables politiques cette fois est également à interroger. Elle est le signe clair des enjeux politiques de la participation des habitants, enjeux dont la municipalité semble s'employer à réduire l'expression.

- *Du côté des décideurs*

L'intervention était également à conduire auprès des décideurs, qui étaient aussi les financeurs. Nous étions confrontées à des objectifs contradictoires en fonction du financeur. Les fonctionnaires de la **DDE**, qui étaient à la tête de l'ANRU et représentaient l'Etat, étaient à l'origine de l'étude. Ils voulaient, comme cela a été dit plus haut, que nous trouvions des méthodes qui associent les habitants des quartiers concernés à la réalisation des projets urbains destinés à améliorer leur vie quotidienne, afin que cette amélioration soit réellement en leur faveur.

Les **municipalités**, quant à elles, semblaient surtout intéressées par les ressources financières très étendues qu'elles pourraient obtenir dans le cadre du plan de cohésion sociale. Elles se sont engagées malgré tout à financer l'étude en réponse à la demande de l'ANRU ; rappelons que la mise en œuvre de dispositifs participatifs est l'une des conditions pour obtenir le financement de projets de rénovation urbaine. Elles se sont peut-être également impliquées par crainte que des rebellions d'habitants ne viennent délégitimer leur action. Notre étude était perçue comme une occasion de faire accepter aux habitants les changements en cours. Rappelons que 61% de la population de la première ville et 40% de la seconde étaient concernés par le renouvellement urbain. Il y avait déjà eu des destructions nocturnes d'engins

de chantiers par des jeunes opposés aux démolitions et aux changements de morphologie de leur quartier. Par exemple, les places qui permettaient de se rassembler avaient disparu au profit d'un nouveau découpage des rues, privilégiant la fermeture de résidences contrôlées à l'entrée (une résidentialisation). Les portails fermant ces barrières, avec digicode ou interphone, étaient de même régulièrement dégradés et réparés.

Il y avait aussi entre la DDE et les municipalités des conflits concernant le choix des immeubles qui devaient être détruits et les possibilités de relogements proposées aux habitants. Par exemple, lors de leur retour de vacances, des fonctionnaires de la DDE avaient constaté la démolition non programmée d'un bâtiment d'habitation. Dans les discussions avec les financeurs, nous découvrons peu à peu des jeux de pouvoir à court terme et des stratégies à moyen terme.

Au fur et à mesure de la réalisation de l'étude, la situation s'est détériorée puisque notre commanditaire de la DDE a été muté et que le maire UMP le plus opposé aux objectifs de ce travail s'est vu attribué des responsabilités régionales puis nationales qui lui donnaient la possibilité d'imposer sa volonté à **l'ensemble** des acteurs engagés dans cette opération, y compris au maire socialiste par le jeu des regroupements de communes. Il était devenu président de la communauté d'agglomération et de l'OPAC. Le rapport de forces était totalement déséquilibré, ce qui mettait fin aux possibilités de voir le conflit apparaître au grand jour. La contestation était devenue trop périlleuse pour les habitants.

Eléments d'analyse : la difficile politisation de la participation

Cette tentative inaboutie de « mobilisation citoyenne » nous a fait découvrir les difficultés de la participation effective d'habitants à la mise en place de projets urbains qui pourtant les concernent très directement. Elle a donné les moyens d'approfondir la réflexion sur les processus démocratiques et, en particulier, d'interroger l'idée selon laquelle la décentralisation favorise la démocratie locale. En effet la décentralisation s'est accompagnée, progressivement, de la constitution de structures intercommunales qui tendent à éloigner les décisions prises des citoyens. Avant de souligner ce résultat, revenons sur la façon dont la participation des habitants a été conçue et mise en œuvre dans le cadre de la politique de la ville et, en particulier, sur les freins que nous observés à une participation critique et politisée, sur le long terme.

« Chacun de nous, qu'il le veuille ou non, qu'il en soit réellement conscient ou non, participe à tout moment à la vie des ensembles sociaux dont il fait partie [...]. Le problème n'est donc pas tant de provoquer la participation : elle existe de toute façon. Il s'agit beaucoup plus de s'interroger sur les conditions qui conduisent à telle forme de participation plutôt qu'à telle autre, et sur les résultats que l'on obtient à travers celles-ci » (Friedberg, 1972, p. 88).

- L'exigence d'une participation des habitants

Dès les prémices de la politique de la ville en France, la participation des habitants est érigée en condition *sine qua none* du succès des projets mis en œuvre. En 1983, Hubert Dubedout, maire de Grenoble, rend au Premier ministre, Pierre Mauroy, son rapport « *Ensemble refaire la ville* ». Il préconise d'élever les habitants des quartiers en crise au rang d'acteurs de l'avenir de leur cité, de les associer aux projets et aux décisions prises par les élus locaux. Il s'agit

selon lui de « faire des habitants des acteurs du changement et rendre les collectivités responsables des opérations » (Dubedout, 2003 [1983]).

S'il semble alors exister un consensus autour de l'idée de la nécessité d'une forme locale de démocratie participative, d'ailleurs inscrite dans un texte légal, il convient de relever la polysémie du terme de participation... et la diversité des pratiques qui s'en réclame. Une première distinction peut être faite entre la « **participation par assimilation** » et la « **participation critique** », suivant la proposition d'Erhard Friedberg (1972). La première forme de participation correspond à une simple information réciproque des parties, sans force critique de proposition. Il s'agit avant tout pour les décideurs de faire accepter que la solution préconisée [... est] la meilleure et la seule possible » (Friedberg, 1972). Cependant, les discours visant l'information des participants peuvent aussi parfois constituer le point de départ d'une participation critique. Dans ce cas, les intérêts de tous les partenaires sont pris en compte et la discussion s'organise sous forme de négociations qui ne nient pas le rapport de force tout en cherchant à le dépasser pour parvenir à des décisions partagées. La mise en place d'une participation critique appelle une organisation spécifique où les règles du jeu sont posées en amont et reconnues par tous.

Friedberg forge ces concepts suite aux événements de mai – juin 1968 en soulignant que, s'il était beaucoup question de participation, « elle était d'autant plus souhaitée qu'elle restait ambiguë » (Friedberg, 1972). Il en va aujourd'hui de même dans le cadre de la politique de la ville. Et, contrairement aux préconisations d'Hubert Dubedout, on assiste bien davantage à une participation par assimilation qu'à une participation critique.

Plus directement en lien avec notre sujet, Maurice Blanc propose également une typologie des différentes formes de participation dans le cadre de la politique de la ville. Il définit, en fonction du degré d'association des habitants à la décision (Blanc, 1995), quatre niveaux de participation : **information, consultation, concertation, codécision**. De l'information à la codécision, la communication se fait de moins en moins unidirectionnelle – des élus locaux aux habitants – et de plus en plus contraignantes pour les responsables institutionnels qui doivent déléguer une partie de leur pouvoir décisionnel. Soulignons toutefois avec lui que la codécision n'est pas « une garantie de meilleure démocratie locale » puisque « les habitants actifs dans les procédures de concertation constituent un sous-groupe spécifique » (Blanc, 1995, p. 99).

L'un des principaux intérêts d'une telle typologie est de favoriser une réflexion sur la participation en termes de communication entre élus et habitants, et de présenter ses différents niveaux comme autant de modalités pratiques de production d'un certain consensus local fondé sur une grille de lecture et d'interprétation commune d'un projet. Dans la pratique, s'il existe de nombreux dispositifs d'information et de consultation, ceux qui relèvent d'une délégation de pouvoir plus poussée et plus contraignante pour les élus, la concertation et la codécision, apparaissent beaucoup plus rarement mis en œuvre ou le sont dans des circonstances qui limitent leurs portées potentielles.

Le plus souvent, comme c'est le cas dans la présente étude, la participation s'apparente à une injonction faite aux habitants de s'engager sur un chemin balisé, dont le tracé est décidé en amont (Ion, 1999). Si participation il y a, elle est largement dépolitisée, c'est-à-dire que les pratiques participatives ne relèvent pas directement des clivages politiques dans la sphère locale et, surtout, qu'elles en sont relativement déconnectées, ne permettant pas d'infléchir les décisions ou que de façon très marginale. Cette limitation tendancielle du potentiel politique

et critique de la participation peut s'expliquer par différentes logiques dont certaines sont maintenant présentées.

- *Dans la pratique : des logiques de méfiance réciproque*

La participation, même limitée à la participation par assimilation, est un processus de médiation entre habitants et décideurs (Delcroix, 1999). Les réunions d'habitants que nous avons organisées apparaissent comme des « espaces publics » au sens d'Habermas (1987) et de sa notion d'« agir communicationnel ». Il s'agit d'espaces caractérisés par des négociations pour établir ou rétablir la communication entre les agents d'institutions et des populations. Entre institutions et habitants, des enjeux considérables se négocient. Des conflits peuvent apparaître et engendrer des écarts importants entre la participation telle qu'elle souhaitée et telle qu'elle se déroule. Ces écarts tiennent pour partie à des enjeux politiques et, en particulier, à des logiques de méfiance réciproque, dans le contexte particulier que nous avons décrit.

Notre étude visait à proposer des outils afin de solliciter une participation des habitants. Elle ne répondait donc pas immédiatement à une demande des acteurs appelés à être les protagonistes de cette participation : les municipalités mais aussi les habitants. Dans ce contexte, on peut donc comprendre les réticences observées, d'un côté et de l'autre.

La méfiance des institutions locales peut venir du contexte dans lequel l'étude a été menée, peut avant les élections municipales. Elle se comprend peut-être surtout en raison du fait que toute forme de participation revient, pour elles, à rendre explicites les choix opérés et éventuellement à devoir impliquer ceux qui sont concernés dans la décision. Cette implication risque de retarder le déroulement des projets prévus, négociés en amont entre l'échelle locale et l'échelle nationale qui finance en grande partie ces projets. Elle revient surtout à déléguer en partie, même à minima, une part de pouvoir à des acteurs qui souffrent du discrédit dont ils font encore largement l'objet en étant pas considérés comme des citoyens à part entière.

La méfiance des habitants peut venir d'expériences malheureuses passées – la participation n'est pas une nouveauté – au cours desquelles leur parole s'est trouvée instrumentalisée. Elle peut également être due au contexte particulier des projets de démolition / reconstruction. Ils peuvent en effet penser qu'ils ont intérêt à se faire « discrets » s'ils souhaitent voir entendues leurs demandes de relogement. Cette situation tendue peut engendrer des logiques de mise en concurrence entre les habitants pour l'accès à des logements dont le nombre diminue. Au moment de l'enquête en tout cas, la loi du « un pour un » – un logement reconstruit pour un détruit – n'était pas respectée.

Mais si les habitants ont tout de même assez rapidement pris conscience de l'intérêt qu'ils pouvaient avoir à une telle démarche, il en allait autrement des municipalités concernées et, en particulier, de celle administrant la plus grande ville, dont nous avons déjà souligné les réticences. Pour elle, l'objectif de la rénovation urbaine est notamment de rééquilibrer la composition sociale des quartiers en y faisant revenir les classes moyennes. L'une des difficultés de la participation des habitants n'est-elle pas dès lors liée au fait que l'on reconstruit pour des gens **qui ne sont pas encore là** en réduisant le nombre de logements occupés par la population d'origine ?



- *La difficile construction d'un mouvement collectif*

Ce contexte participe certainement à exacerber les tensions et rend d'autant plus difficile la construction d'un mouvement collectif de la population. Lors des rencontres organisées dans la ville la plus petite de l'étude, nous avons observé à la fois une importante mobilisation lors de la réunion portant sur la thématique du logement et une tendance des personnes présentes à privilégier leurs intérêts personnels sans chercher à les fédérer. Si ces intérêts peuvent être le moteur de leur implication – ils semblent notamment être venus participer à la rencontre parce que nous leur avons annoncé qu'une juriste serait présente pour les aider à faire valoir leurs droits – celle-ci n'a pas débouché sur une action collective à plus long terme.

Au cours de la réunion, les participants ont pris conscience du fait qu'ils étaient plusieurs à avoir le même type de difficultés portant sur l'attribution des logements, le ramassage des ordures, la propreté de l'immeuble, les réparations, etc. Ils ont alors pensé qu'il serait plus efficace de créer une association pour faire valoir ces demandes de façon collective. Mais, une logique « individualiste » est rapidement fait sentir et l'association n'a été que de courte durée. Le contexte tendu de notre étude explique certainement pour partie ce phénomène. Dans d'autres cas, les questions relatives au logement peuvent au contraire être une occasion de mobilisation collective (Lagier, 2009)... si les locataires sont assurés de pouvoir conserver leur appartement.

Plus largement, nous avons également observé des tensions entre les habitants en particulier liées aux rapports intergénérationnels. Alors que nous souhaitions organiser une rencontre réunissant les adultes et les jeunes du quartier, les uns et les autres se montrés plus que sceptiques, refusant de participer. Seuls quelques jeunes adultes sont finalement venus, la plupart étant les enfants des personnes qui participaient déjà régulièrement aux rencontres. La mobilisation collective se heurte donc également aux préjugés que les habitants entretiennent les uns sur les autres dans un contexte de forte interconnaissance dans lequel les « incivilités » de certains rejaillissent (malheureusement) sur les rapports sociaux.

La participation des habitants se heurte à un contexte local tendu et fait de méfiance. Mais cette dynamique qui favorise le repli sur soi nous semble largement venir d'un contexte institutionnel qui durcit les rapports sociaux, qui isole les quartiers les uns des autres – quartiers d'habitat social entre eux mais aussi quartiers périphérique et centre ville – et qui éloigne le champ politique local des initiatives et des demandes de la population, dans une période d'interventions destinées à modifier durablement le cadre de vie.

- *Les effets de l'intercommunalité sur la structure des opportunités politiques*

Cet éloignement tient pour partie à l'organisation intercommunale dans laquelle sont inscrites les deux communes étudiées. La politique de la ville étant appelée à être portée et mise en œuvre par les communautés d'agglomération, il nous semble d'autant plus important d'interroger les effets de ces institutions relativement récentes sur la structure des opportunités politiques.

L'intercommunalité participe à la production d'un nouvel espace politique, espace de luttes entre les institutions qui tendent à tenir les citoyens à distance des prises de décision. En ce sens, le fonctionnement des intercommunalités interroge l'idée selon laquelle la décentralisation serait un gain pour la démocratie locale (Gaxie et al., 1997). En effet, l'intercommunalité apparaît comme un espace supplémentaire de luttes pour la préservation

ou la conquête de positions de pouvoir politique ; un pouvoir partiellement autonome, relativement clôt. Le développement des structures intercommunales contribue à la production d'une division renforcée du travail politique local, qui tend à concentrer le pouvoir aux mains de ceux qui sont socialement et politiquement les mieux dotés (La Saout, 2000). C'est ainsi que l'on peut comprendre que c'est le maire de la ville la plus importante, en nombre d'habitants, qui a obtenu la présidence de la communauté d'agglomération dans laquelle nous avons mené notre étude. Cette position lui donne d'autant plus de marges de manœuvre pour faire valoir son point de vue sur ce que doit être la rénovation urbaine.


Dans ce contexte, l'on comprend aisément que la municipalité de petite taille dans laquelle nous avons travaillé se soit montrée plus encline à participer à notre étude. Ayant moins de pouvoir au sein de l'intercommunalité, elle avait tout intérêt à s'impliquer dans une étude en partie commanditée par l'ANRU, afin de gagner en légitimité aux yeux de cette institution. Elle avait également intérêt à prendre part à un projet visant une « mobilisation citoyenne » de la population. Elle aurait pu s'appuyer sur cette mobilisation pour faire valoir sa conception du projet de développement local en cours.

Mais, si la participation des habitants est bien complexe à organiser dans le respect de tous, elle semble d'autant plus difficile à mettre en œuvre, de façon critique et politisée, dans un cadre intercommunal. Cette structure est peu connue des habitants, les décisions y sont prises par des « experts » en dehors du regard des citoyens et parfois même des élus locaux. Ce territoire apparaît soustrait à tout espace public de délibération (Desage et Guéranger, 2011), ce qui rend difficile l'accès des revendications à la sphère politique, à l'espace décisionnel, alors même que les décisions en matière de politique de la ville sont de plus en plus prises à ce niveau.

Cet échelon administratif et politique souffre de l'absence de la légitimité du suffrage universel. Les représentants intercommunaux ne sont pas élus par les habitants. Si cela ne favorise pas le fait qu'ils s'appuient sur eux pour prendre des décisions, il pourrait être pertinent de s'interroger sur le mode d'élection de ces représentants afin qu'ils aient à rendre compte de leurs choix à ceux qui sont directement concernés. Par voie de conséquence, cela pourrait favoriser des formes de démocratie locale à l'échelle intercommunale, ce qui aurait entre autres comme intérêt de, peut-être, décloisonner les relations sociales entre différents espaces urbains.

Conclusion

Malgré l'injonction de la politique de la ville à faire participer les habitants à la vie de la cité, nous avons découvert combien le chemin pour y parvenir était parsemé d'embûches. Dans leurs discours, les acteurs de cette politique disent de façon récurrente qu'il est très ardu de les faire participer : ils seraient passifs. Or, cette enquête montre précisément qu'il ne s'agit pas de passivité, mais d'un calcul lié au déséquilibre du rapport de forces.

Nous ne sommes pas les premières à le dire (Donzelot, 2003 ; Voléry, 2003 ; Carrel, 2004). Mais ce que nous voudrions ajouter, c'est la présence et la prégnance d'un phénomène invisible au sein même du rapport de forces qui concerne les classes populaires et plus précisément les populations immigrées. Ce phénomène nous l'avons appelé le **poids du discrédit**. Quand les acteurs de cette politique « constatent » la passivité des habitants  ne

se rendent pas compte qu'ils sont déjà porteurs d'une représentation qui les construit comme passifs.

Comme nous l'avons montré ailleurs, le poids du discrédit dont souffre une population rend beaucoup plus difficile pour les individus qui en font partie, toutes choses égales par ailleurs, de mener à bien leurs actions dans la durée, de mettre en œuvre des cours d'action (Delcroix, 2005 [2001]). En effet les appuis, le crédit et la confiance dont ils auraient besoin, et dont d'autres bénéficient leur sont refusés. Cela rend plus complexe encore leur engagement.

Quand elles se mobilisent, les personnes en situation de discrédit manifestent simultanément deux choses : elles ne correspondent pas à l'image de passivité que l'on avait d'elles et elles ne se résignent pas à la situation matérielle et symbolique qui leur est assignée. Quelle que soit la nature spécifique du discrédit, il comporte toujours, nous semble-t-il, un présupposé de résignation et de passivité. Et c'est précisément ce présupposé qui est remis en question dès qu'il y a mobilisation et action collective. Dans la présente étude, le contexte joue en défaveur de ceux qui souhaiteraient s'engager. Or le fait de laisser cette possibilité d'expression à ceux qui veulent en jouir apparaît essentiel pour renverser l'image dont ils sont victimes.

Références bibliographiques

- APITZSCH, U. ; KONTOS, M. (sous la dir. de) 2002. *Self Employment Activities of Women and Minorities. Their Success or Failure in relation to Social Citizenship Policies*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Science and Business Media.
- BACQUÉ, M-H. 2000. « De la réforme urbaine au management social aux Etats-Unis », *Les Annales de la recherche urbaine* n°86, p. 67-76.
- BRESSON, M. 2004. « La participation des habitants contre la démocratie participative dans les centres sociaux associatifs du Nord de la France », *Déviance et Société* n° 28, p. 97-114.
- BLANC, M. 1995. « Politique de la ville et démocratie locale », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°68-69, p. 99-106.
- BURAWOY, M. 2003. « L'étude de cas élargie. Une approche réflexive, historique et comparée de l'enquête de terrain », dans D. Céfaï (sous la dir. de), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, p. 424-464.
- CARREL, M. 2004. *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, Université de Paris V, Thèse de doctorat en sociologie.
- DELCROIX, C. 1995. « Des récits croisés aux histoires de familles », *Current Sociology/Sociologie contemporaine* n° 43, p. 61-67.
- DELCROIX, C. 1999. « Pour une connaissance critique des processus de médiation sociale et des figures de médiateurs », *Utinam* n°1-2, p. 149-161.
- DELCROIX, C. 2004. « Discrédit et action collective. La lutte d'une association de « pères musulmans », dans C. Cossée, E. Lada et I. Rigoni (sous la dir. de), *Faire figure d'étranger. Regards croisés sur la production de l'altérité*, Paris, Armand Colin, p. 191-210.
- DELCROIX, C. 2005 [2001]. *Ombres et lumières de la famille Nour. Comment certains résistent face à la précarité*, Paris, Petite Bibliothèque Payot.
- DESAGE, F. ; GUÉRANGER, D. 2011. *Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du croquant.
- DONZELOT, J. 2003. *Faire société*. Paris, Aube.

- DUBEDOUT, H. 2003. *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La documentation française.
- DUCHESNE, S. ; HAEGEL, S. 2004. *L'enquête et ses méthodes. L'entretien collectif*, Paris, Nathan.
- FRIEDBERG, E. 1972. « L'analyse sociologique des organisations », *Pour* n°28.
- GAXIE, D. ; BLATRIX, C. ; BUCHET DE NEUILLY, Y. et DÉLOYE, Y. (sous la dir. de). 1997. *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques sociales.
- GRET, M. ; SINTOMER, Y. 2002. *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte.
- HABERMAS, J. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel*, 2 volumes, Paris, Fayard.
- ION, J. 1999. « Injonction à participation et engagement associatif », *Hommes et Migrations* n°1217, p. 80 – 94.
- LAGIER, E. 2009. « Les ressorts d'un collectif improbable dans une association de locataires en banlieue », dans S. Nicourd (sous la dir. De), *Le travail militant*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p.71-81.
- LE SAOUT, R. 2000. *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans.
- « Renouvements urbains ». 2000. *Les Annales de la recherche urbaine* n° 90.
- VOLÉRY, I. 2003. « De la question sociale à la mobilisation familiale. Quelle mobilisation des familles dans les quartiers urbains », *Politix* vol 16 n° 64, p. 153-176.

Nombre de signes (espaces, notes et bibliographie compris) : 36 696