

COMPRENDRE LES OBSTACLES A LA PARTICIPATION CITOYENNE

- Contribution à une autre reconnaissance du citoyen - ¹

A compter de 1998, le thème de la participation des habitants fait partie, pour l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville, de ces axes d'interventions qui s'avèrent incontournables compte tenu de leur omniprésence et de leur récurrence, tant dans le domaine de la politique de la ville que celui de l'intégration. A travers ses travaux, l'ORIV a tout d'abord eu une approche technique de la participation des habitants en travaillant plus particulièrement avec des élus et des techniciens de collectivités locales. Puis, l'Observatoire s'est questionné sur la part que peuvent prendre les associations dans la définition et la mise en œuvre sur ce sujet.

L'association a souhaité continuer sa réflexion sur la participation des habitants en s'intéressant plus particulièrement à la « crise de la démocratie » que beaucoup d'acteurs et d'auteurs évoquent. Les raisons avancées pour expliquer cette crise sont liées principalement à une moindre participation des citoyens à la vie de la cité.

L'ORIV a par conséquent décidé de mener une étude de terrain auprès principalement d'habitants, **pour entendre, comprendre les enjeux de la participation, identifier les obstacles à une plus importante participation des habitants, et par conséquent, les attentes de ceux-ci en matière de démocratie.**

Avec l'accord de la ville de Mulhouse, le quartier de la Fonderie a servi de terrain de recherche² ; des entretiens ont été menés majoritairement auprès d'habitants, mais aussi auprès d'acteurs associatifs et de professionnels. Les entretiens nous ont permis, en explorant les raisons de la participation et de la non-participation, le concept de « citoyen » et celui de démocratie, de relever les blocages, les freins à la participation. Leur mise en lumière doit permettre une meilleure prise en compte des attentes des habitants dans la mise en place de nouvelles démarches participatives.

1. Ce document est la synthèse d'une étude, menée en 2004 disponible à l'ORIV (cf. p.4).

2. Confère note méthodologique p. 4

Des dysfonctionnements dans les structures de participation

Un des obstacles à la participation réside dans les dysfonctionnements liés directement aux structures ou aux démarches de participation mises en place. Cette réflexion a souvent été mise en avant par des auteurs, mais aussi dans les entretiens.

Tout d'abord, notons que **pour pouvoir participer, il faut pouvoir connaître ce qui se fait, notamment sur son territoire de vie.** Or, un des premiers constats fait, est que les dispositifs de participation du quartier de la Fonderie sont globalement mal connus du public, et peu fréquentés par conséquent. Plus précisément, ce sont les activités, les missions, le sens exact de ces démarches qui sont souvent ignorés par les habitants. Une mauvaise identification des différents lieux de participation amène certains à les confondre entre eux : c'est particulièrement le cas entre le centre socio-culturel et le conseil de quartier.

Ce problème d'identification est lié en partie à un défaut de politique d'information et de communication de la part des structures : elle semble aujourd'hui minimale, non réfléchie et désorganisée. Il est vrai qu'avoir l'information ne signifie pas forcément se rendre à une manifestation : l'objet doit être suffisamment intéressant. Cependant, il est **nécessaire de réfléchir à la logique d'information et de communication**, et notamment de **diversifier les canaux d'information, les relais écrits ou oraux**, pour toucher un plus grand nombre d'habitants et ainsi amener une plus grande participation.

Par ailleurs, certaines facettes du fonctionnement de ces dispositifs de participation sont mises en avant par des habitants, comme pouvant constituer des freins à leur participation. C'est plus particulièrement la place laissée au bénévole qui est mise en exergue.

Ainsi, des habitants ayant déjà participé ressentent de **l'ingratitude de la part des structures auxquelles ils participent**. Parfois, leur rôle est peu reconnu et valorisé, et rend par conséquent leur action moins motivante.

De même, les modes de régulation et de fonctionnement de groupe peuvent être considérés comme un frein à la participation : certains habitants mettent en avant les enjeux de pouvoirs qui se jouent dans ce type de rassemblement, et du sentiment d'exclusion qu'ils peuvent ressentir face à un groupe déjà constitué. Ce « barrage » du groupe peut décourager les potentiels intéressés et peut expliquer en partie les difficultés de renouvellement des membres actifs que rencontrent nombre de structures. Celles-ci devraient accorder plus d'importance à l'accueil des nouveaux participants afin de pérenniser leur participation, et à plus longue échéance, l'action ou la vie de l'association ou de la démarche.

Enfin, la professionnalisation des structures et le rapport délicat entre salariés et bénévoles est un frein relevé par certains interviewés, le rôle et l'utilité des seconds étant remis en cause par la place grandissante prise par les premiers.

Un **autre acte de participation citoyenne** souvent évoqué par les habitants rencontrés **est le vote**, acte foncièrement associé à la notion de démocratie. Or, aux yeux des habitants, **le but de cet acte d'importance a perdu de son sens** : les habitants ne croient plus en leurs représentants, et par ricochet aux structures de représentation.

En effet, les interviewés mettent en lumière une mauvaise image des politiques : selon eux, leurs représentants seraient corrompus, se placeraient au-dessus des lois communes à tous et prendraient leurs décisions de manière partielle, dans le but de satisfaire leur intérêt personnel. Même les habitants ayant eu une activité politique partagent cette même image.

Au-delà de la dénonciation de « mauvais » comportements, ce qui est mis en cause, c'est aussi le fait que les politiques rempliraient mal leur fonction, celle d'écoute du « peuple » pour la prise de décision, qui découragerait certains habitants. « Se faire écouter par en haut » leur paraît difficile, surtout sans démagogie. En conséquence, ils ne participeraient plus, considérant que leur expression, leur voix, n'aurait aucun impact. On observe dans les propos un certain fatalisme, un sentiment d'impuissance peu propice à l'implication dans la vie de la cité.

De plus, on note que cette mauvaise image du politique décrédibilise l'action politique et publique,

par ricochet, et que si c'est le contexte national qui est le plus souvent dénoncé, le niveau des décisions locales semble lui aussi décrédibilisé.

La dimension personnelle : frein ou atout pour la participation ?

L'individualisme est une hypothèse d'explication de la moindre participation qu'évoquent de nombreux acteurs et notamment les universitaires. Cet argument est relayé par les propos tenus par des habitants rencontrés participant activement à la vie de la cité. L'homme serait devenu égoïste, désintéressé de l'action collective, se consacrant seulement à lui et à ses proches.

Mais le phénomène doit être examiné de plus près, et ne pas être connoté négativement, car la réalité est plus complexe.

Ainsi, la participation est un acte individuel, qui renvoie à **des intérêts personnels et à des pratiques personnelles**, qu'il faut pouvoir expliquer, pour mieux comprendre les raisons de participation et de non-participation.

L'analyse des entretiens met en exergue trois raisons expliquant la participation active d'un individu à la vie de la cité, renvoyant à des objectifs distincts, mais non exclusifs.

Celui qui est le plus couramment rencontré dans les entretiens est la défense d'un intérêt particulier, individuel, renvoyant à un enjeu matériel qui touche directement le participant. Le plus souvent, le problème réglé, les individus qui s'étaient réunis autour de cet objet précis se désengagent, ou ne participent plus.

Un deuxième objectif est la recherche d'un équilibre personnel et d'une place dans la société. Les individus recherchent alors dans une démarche de participation, la rencontre des autres, la convivialité, leur permettant de rompre avec la solitude. Elle leur permet aussi de répondre au besoin humain de se rendre utile, pour une valorisation personnelle. Enfin, cela peut aussi répondre à un besoin de pouvoir. Ce qui est recherché ici est la reconnaissance de soi par les autres membres de la société, et de sa place dans celle-ci. Le bénévolat n'est pas un acte si gratuit que ça ! Il génère une récompense cachée.

Un troisième objectif est de répondre à des valeurs immatérielles de vie en société, avec la volonté de faire primer des valeurs d'intérêt général, notamment celle de solidarité ou d'implication

citoyenne. Cet objectif est moins présent que les deux premiers dans les entretiens.

Il ne s'agit pas de juger les intérêts les uns par rapport aux autres, mais de les distinguer, pour montrer que toute participation est suscitée en premier lieu par un intérêt qui se cristallise ensuite sur un objet.

Au delà, pour choisir de participer, l'individu va **mettre en concurrence ces objectifs avec d'autres intérêts, et des contraintes**, qui seront classées en fonction de priorités.

Ainsi, il faudra prendre en compte le fait que le capital temps est inégal selon les contraintes familiales, de travail, des trajets auxquels doit faire face l'individu. Cette indisponibilité peut être temporelle mais aussi psychique, dans le cas où une personne est malade, ou se trouve en situation économique précaire. Les soucis sont ailleurs, la participation n'est plus une priorité.

On doit tenir compte aussi de ces éléments quand on met en place une démarche de participation, notamment selon le public à qui l'on destine cette démarche... en partant du principe que tout le monde ne participera pas, ou ne pourra pas le faire de la même façon.

Un autre des paramètres qui va influencer sur la détermination des priorités de l'individu, est ce qu'on pourrait appeler « **la culture de la participation** », un habitus qui **va amener plus facilement un individu à considérer un investissement citoyen comme prioritaire**. En effet, on ne naît pas benévole, ce n'est pas un élément inné mais acquis, inscrit dans une démarche personnelle. Certains expliquent l'origine de leur investissement par les valeurs familiales transmises, une mode éducatif, d'autres parlent d'une implication religieuse qui expliquerait leur participation, ou par d'autres expériences vécues transmettant des valeurs, comme le scoutisme par exemple. Ces différents canaux ont permis à certains individus d'acquérir une expérience personnelle de la participation. Ce paramètre s'il est cultivé peut déterminer une habitude qui va faciliter son implication dans des démarches participatives.

Enfin, il semble que le sentiment d'appartenance au quartier ait un impact sur l'implication dans des démarches de participation ayant pour lieu ce territoire. Par exemple, le quartier de la Fonderie, s'il est agréable à vivre et possède une histoire, n'a pas d'identité particulière. C'est un quartier où l'on habite mais auquel on n'appartient pas, ni duquel on partage l'identité. Cette perception peut expliquer qu'on ne cherchera pas forcément à y défendre le cadre de

vie, ou à s'investir dans son animation. Ainsi, le fait que ce quartier ne soit pas animé, mais seulement habité semble constituer un frein à la participation. **Travailler sur cet aspect, rendre un endroit quelconque en lieu de vie et non plus seulement en lieu fonctionnel, mais avec une histoire commune et partagée, pourrait permettre une plus grande participation.**

Un obstacle essentiel à la participation : la non reconnaissance sociale

Les réflexions précédentes permettent de mettre en exergue des obstacles à la participation à travers deux filtres : ceux liés aux structures, et ceux liés à la dimension individuelle de la participation. Ce sont les deux angles le plus souvent mis en avant par les acteurs et auteurs universitaires. Cependant, en portant un regard sur les entretiens, une troisième dimension semble constituer une pièce maîtresse pour comprendre les causes de la non-participation : la **notion de reconnaissance sociale et citoyenne de l'individu**.

Evoquons, tout d'abord, la reconnaissance par autrui de la capacité de chacun à participer à la vie de la cité, par la reconnaissance de son savoir-être et de son savoir-faire, action permettant d'apporter une « confiance sociale » et une existence civique par la suite. La **notion de savoir-être** renvoie à ce qu'on appelle plus communément le caractère de la personne et l'estime de soi, **paramètres qui vont conditionner l'accession à la participation collective**. Ainsi, des individus timides et non-armés pour s'insérer dans un groupe, manquant de confiance en eux, vont avoir la sensation qu'ils n'ont pas leur place dans les instances de participation. De même, de nombreux habitants ont fait part de leur peur de ne pas avoir assez de compétences linguistiques, intellectuelles ou d'expression, de manquer de **savoir-faire** pour s'exprimer en public. Le peu d'estime de soi au regard de ces deux paramètres individuels peuvent expliquer en partie la non-participation de certains enquêtés qui ont le sentiment de ne pas disposer d'assez de moyens pour intégrer un groupe et s'exprimer.

D'où l'importance de la reconnaissance essentielle par autrui de l'existence de l'individu et de ses capacités d'usages à s'exprimer et à faire partie de la communauté de vie. Un moyen d'y

parvenir est la **sollicitation par un tiers extérieur**. Ce tiers est plus ou moins proche de la personne, participe souvent activement déjà au dispositif. Avant de l'y accompagner, ce tiers peut lui préciser les tenants et les aboutissants de la démarche, le rassurer, et surtout lui montrer l'importance qu'elle y participe, elle aussi. Cela permettrait une reconnaissance de l'utilité sociale de l'individu, besoin exprimé par plusieurs habitants rencontrés.

Cependant, ce besoin d'utilité sociale doit trouver un écho dans la participation des habitants : **l'individu doit avoir la certitude que son action, sa participation à un projet va avoir un impact, une influence sur la décision finale à prendre**, même s'il n'est pas détenteur du pouvoir d'action. Ne pas reconnaître à chacun ce pouvoir de proposition et d'action peut être une cause de non-participation, et peut aboutir à un désintérêt notoire pour la participation à caractère politique notamment, comme nous l'avons noté dans la première partie de cet exposé. De nombreux habitants ont le sentiment de s'exprimer, voire d'être écoutés, mais pas compris, ni entendus. Leur fonction de citoyen vivant dans une démocratie leur est déniée. D'ailleurs, c'est bien cette problématique qui est désignée comme le dysfonctionnement majeur actuellement dans la démocratie française, par les habitants interviewés. Si ce sont des politiques dont on parle le plus, ce sont toutes les démarches de participation qui sont concernées : elles ne sont pas pour autant dédouanées de cette obligation. Cette non-reconnaissance sociale semble constituer un obstacle essentiel à la participation citoyenne. Celui-ci n'est pas assez mis en avant aujourd'hui, et par conséquent, pas suffisamment pris en compte lors de la construction des démarches de démocratie participative.

Note méthodologique

** Ce document est une présentation synthétique des conclusions d'une étude, menée en 2004 (donc datée historiquement). L'exercice de synthèse présente de fait certaines limites ne permettant pas de rendre compte de toute la complexité de l'analyse.*

** Le territoire mulhousien a servi de terrain d'étude, permettant d'étayer une problématique rencontrée ailleurs.*

** Les conclusions présentées s'appuient sur le ressenti des personnes enquêtées.*

Pour aller plus loin :

Etude « Comprendre les obstacles à la participation citoyenne » - Contribution à une autre reconnaissance du citoyen », ORIV, Décembre 2004.

Disponible à l'ORIV, sur demande.

Contact : Julia ZONGO, chargée de mission et d'études.

Préconisations

A travers ce travail d'étude de terrain mené sur un quartier de Mulhouse, plusieurs obstacles à la participation à la vie de la cité ont été identifiés, qui valent plus largement pour l'ensemble des dispositifs de participation.

Les deux premiers relèvent de **la dimension structurelle** et de **la dimension individuelle de la participation**. Au delà, il semble que la **principale aspiration des habitants vis-à-vis de la démocratie réside dans la reconnaissance de leur existence et de leur utilité sociales**.

Or, il semble primordial de lever ces obstacles et de répondre à cette attente, pour faciliter une plus grande participation de tous et toutes aux démarches de participation citoyenne, car un des objectifs de celles-ci est de faire se rencontrer les habitants, de créer du lien social, et le vivre-ensemble. Elle permet d'éviter le repli sur soi, et, surtout, constitue la **première arme contre les préjugés envers l'autre**, « celui qui ne me ressemble pas », le jeune, l'étranger, l'immigré...

Pour **passer de la théorie à la pratique**, et réfléchir, il s'agit de réunir plusieurs conditions dans toutes démarches participatives :

* **s'assurer du bon fonctionnement des structures**, notamment au niveau de leur politique de communication, et de la condition d'exercice du bénévolat.

* **faire prendre conscience aux habitants de leur valeur et de leur apport à la société**, en les sollicitant et en les accompagnant en groupe ou individuellement.

* **reconnaître à chaque citoyen un pouvoir d'action** (pris au sens « être acteur de la cité »), et le réaffirmer comme une valeur de l'individu qui ne peut être déniée. Cette réaffirmation est aujourd'hui d'autant plus importante que la majorité des habitants rencontrés « n'y croient plus ». Les projets doivent avoir pour fondement **une volonté politique forte de reconnaître cette capacité**, pour redonner la certitude de leur utilité sociale aux habitants.

Reconnaître ce pouvoir d'action n'empêche pas de réaffirmer les règles du jeu démocratique. Les politiques doivent pouvoir expliquer, et les habitants comprendre, que les décisions finales seront prises dans l'intérêt général et en prenant en compte l'avis de la majorité des participants.