

Première partie

Les nouveaux défis de la gestion urbaine :
convergences mondiales

Un constat, d'abord. La mondialisation a ceci de positif qu'elle nous permet de prendre la mesure non seulement des différences culturelles et des inégalités économiques profondes qui demeurent entre pays et régions du monde, mais également des problèmes communs qui se posent aux pouvoirs publics et aux citoyens de la planète. Parmi ceux-ci, la gestion des villes constitue certainement un enjeu majeur, qui apparaît de plus en plus nettement à mesure que s'accroissent les échanges internationaux et que ceux-ci ne se limitent plus aux seuls sommets entre États. Les jumelages entre villes du Nord et du Sud, de l'Est et de l'Ouest, la multiplication des actions de « coopération décentralisée » entre régions, le développement des rencontres entre élus locaux, entre professionnels de l'urbanisme et plus récemment entre militants associatifs, ont grandement contribué à affirmer cette conscience commune des problèmes. Par delà l'immense diversité des contextes politiques, géographiques, économiques, dans lesquels s'inscrivent les grandes métropoles mondiales, émergent ainsi des défis similaires, qui mobilisent les acteurs de l'urbain plus largement qu'auparavant.

Le fait que, désormais, les habitants les plus riches ne soient plus à l'abri de risques qui menaçaient surtout auparavant les plus déshérités (pollution de l'air, de l'eau, difficultés de déplacement, violences urbaines, chômage, etc.) a certainement joué dans cette prise de conscience, de même que le développement des classes moyennes dans les grandes villes des pays pauvres, où s'opposaient plus radicalement, autrefois, l'élite fortunée et les populations défavorisées des quartiers auto-construits.

Face à ces problèmes communs, et à la suite des quelques chercheurs, sociologues, architectes qui s'étaient mobilisés dès les années 1970 pour échanger leurs analyses sur le dévelop-

pement urbain dans différentes régions du monde, des réseaux internationaux de réflexion ont commencé de s'organiser. Rompant avec le mode de l'aide au développement Nord/Sud, qui prétendait en ce domaine comme en d'autres, faire circuler le savoir à sens unique – des « experts » occidentaux vers les responsables administratifs des pays pauvres – ces réseaux ont mis l'accent sur l'échange réciproque d'expériences, à la fois à l'intérieur des ensembles régionaux et entre continents. Le temps passant et l'information se développant, il devenait patent en effet que les nations les plus riches – européennes, nord-américaines – n'avaient guère à « envier » à telle ou telle capitale africaine ou sud-américaine, en matière de violence ou de conditions de vie dans certains quartiers. La crise des banlieues en France, les émeutes urbaines en Grande-Bretagne et aux États-Unis, l'aggravation de la ségrégation ethnique et les inégalités dans l'accès aux services de base (éducation, santé, justice, police..) dans des pays pourtant privilégiés au regard de leur PIB par habitant, témoignaient des carences manifestes de la puissance publique à gérer la croissance urbaine et les conditions du vivre ensemble qu'impose la ville. L'effondrement des régimes communistes de l'Europe de l'Est et les dynamiques qui s'ensuivirent, avec leur cortège de violences économiques et sociales, renforçaient encore le constat que la pauvreté urbaine ne se limitait décidément pas aux régions du Sud : elle s'étalait en poches sinistres aux franges des villes les plus riches du monde, au cœur des plus anciennes démocraties.

Dès lors, chacun avait peut-être quelque chose à apprendre de l'autre : l'Afrique, longtemps majoritairement rurale, parvenait à maintenir dans des villes pourtant surpeuplées des formes originales et relativement efficaces de solidarité, actives dans la prise en charge de besoins sociaux ou de services collectifs non assurés par les pouvoirs publics. En Indonésie, en Inde, des innovations dans l'accès au crédit des plus pauvres⁸ apparaissaient riches d'enseignement, tant dans le domaine de l'habitat que dans celui du maintien de services de proximité ou d'activités économiques intégrées dans les grandes concentrations urbaines. Comment tirer parti de ces expériences, comment faire en sorte que les tâtonnements des uns servent aux autres, sans pour autant tomber dans l'illusion d'une possible transposition de « recettes » qui ignoreraient les dynamiques culturelles propres à chaque peuple ou les

contraintes spécifiques à chaque État ?

Car si les questions sont communes, les réponses ne sau-
raient l'être : c'est localement et au cas par cas que doivent
s'inventer les dispositifs et les démarches capables de faire
vivre la démocratie dans les grandes cités. Pour cette raison et
parce que, de surcroît, il n'y a pas de fin à cette recherche,
parce que la démocratie est à construire en permanence, à
remettre toujours en chantier, ce sont moins des solutions que
des principes d'action ou des modes d'organisation qu'il s'agit
d'établir et de porter à la connaissance de tous, avec l'idée
qu'une telle circulation des savoirs à l'échelle mondiale pourra
seule faire contrepoids à l'organisation des grands lobbies
privés, sous la coupe desquels pourrait fort bien tomber, si l'on
n'y prend garde, le « marché » de l'administration urbaine et des
services aux citadins.

1. Caracas, 1991 : barrios, kampungs, quartiers dégradés... même combat !

En 1991, au Venezuela, où venait d'être promulguée une loi
sur l'amélioration des barrios, une rencontre internationale
entre universitaires, fonctionnaires, experts et praticiens de la
ville fut organisée à l'invitation du gouvernement vénézuélien,
sous la conduite de l'ARCI⁹ et de la FPH¹⁰. Dans un contexte
de crise économique et politique (qui avait notamment abouti
aux émeutes de 1988), l'objectif était de confronter les expé-
riences d'acteurs de différents pays en matière de réhabilita-
tion des quartiers d'habitat précaire ou dégradé. Entre la tren-
taine de personnes présentes, venues du Venezuela, du Brésil,
du Chili, du Nicaragua, du Mexique, de France, du Cameroun,
des Philippines, du Vietnam et d'Indonésie, la barrière des
langues et la diversité des positions statutaires n'empêchèrent
pas le dialogue. Et l'intuition de départ, selon laquelle des bar-
rios vénézuéliens aux banlieues déshéritées de France, en pas-
sant par les kampungs indonésiens et les favelas brésiliennes, la
puissance publique se trouvait confrontée à des questions
comparables, fut rapidement confirmée. Sur la base des cas
concrets rapportés par les uns et les autres, fut alors dégagé
une sorte de cahier des charges, ensemble de six principes
d'action pour une politique d'amélioration des quartiers

dégradés des grandes cités.

Rassemblés dans un texte commun intitulé Déclaration de Caracas, ces principes étaient énoncés comme suit :

- Considérer les quartiers d'habitat précaire comme des espaces où de nombreuses dynamiques économiques, sociales et culturelles sont à l'œuvre. Toute politique passe par la connaissance, la reconnaissance et le renforcement de ces dynamiques.
- Consolider la situation foncière des habitants.
- Renforcer les capacités d'organisation, de prise de parole, donc le pouvoir des exclus.
- Il n'y a pas de politique efficace sans réforme de l'action de l'Etat.
- Il faut faire mieux coïncider les rythmes administratifs et politiques et les rythmes sociaux.
- Les financements doivent être adaptés aux enjeux.

Dans cet ensemble de recommandations, la question de la construction de la parole et de la compétence des habitants apparaissait centrale : pas de politique efficace de lutte contre la précarité et l'exclusion urbaine sans reconnaissance de cet acteur majeur que constitue la population des quartiers pauvres. Renforcer les capacités d'organisation et de prise de parole des citadins les plus démunis dans les processus de décision ; adapter l'action publique (concepts, méthodes, rythmes, modalités de financements, etc.) aux enjeux des quartiers concernés – et non l'inverse –, telles étaient les grandes lignes de ce cahier des charges, qui reprenait et affirmait publiquement ce que de petits groupes épars expérimentaient depuis longtemps sur le terrain.

Publiée en trois langues, la Déclaration de Caracas a été largement diffusée¹¹ et les idées qu'elle énonçait ont commencé de faire leur chemin. En même temps que les participants à la rencontre de 1991, qui s'étaient engagés à promouvoir ces principes sur leur terrain d'action, convenaient de se retrouver deux ans plus tard pour faire le bilan du chemin parcouru, une Fédération des barrios se constituait à Caracas. Celle-ci prenait langue avec des collègues à Mexico pour voir comment des habitants, là-bas, pourraient se saisir de la déclaration pour élaborer leurs propres propositions de politique de réhabilitation. Première ébauche d'un réseau international d'échange entre

habitants des quartiers populaires..

2. Salvador de Bahia, 1993 : l'action publique en question

En 1993, le groupe de Caracas, renouvelé et élargi, se retrouve à Salvador de Bahia, à l'invitation du gouvernement brésilien. Cette fois, les élus locaux sont nombreux et des représentants d'organisations d'habitants de différents continents sont présents et actifs aux côtés de professionnels publics et privés. Pendant une semaine, la quarantaine de participants, venus de dix-sept pays, travaillent ensemble pour revisiter le texte de Caracas, l'approfondir, le nourrir d'expériences. Ensemble, ils réaffirment la gravité des situations d'exclusion dans les villes du monde, la menace que constituent celles-ci pour les sociétés dans leur ensemble et le fait que ni la croissance économique ni la charité publique ou privée ne parviennent à résorber ces difficultés. C'est d'une nouvelle politique, d'une nouvelle manière non seulement d'organiser l'espace, mais surtout de penser les rapports de pouvoir et les modes de décision, que les villes ont besoin. Les participants à la rencontre de Salvador en appellent donc aux États, qui ont le devoir de remédier à ces inégalités de conditions de vie par «une politique ambitieuse et à long terme» de réhabilitation des zones urbaines dégradées.

«Nous affirmons clairement que l'État et les collectivités ont la responsabilité finale de la solidarité, de la cohésion sociale, de la cohérence urbaine, de la délivrance des services publics. Ils peuvent déléguer contractuellement l'exercice de telle ou telle de leurs responsabilités. Ils ne peuvent s'en décharger. [...] Les initiatives privées (ONG, associations) sont très utiles, mais elles ne sauraient se substituer au rôle des pouvoirs publics. Seule l'intervention des États nationaux ou fédéraux peut apporter des réponses financières, juridiques, institutionnelles, à la hauteur des enjeux globaux. »

Les participants à la rencontre, tout en reprenant les six principes énoncés à Caracas, jettent les bases d'une stratégie pour

la mise en œuvre de ces principes, dans ce qui deviendra la Déclaration de Salvador. Et les questions s'affinent. Si l'enjeu du renforcement de la capacité des habitants à faire entendre leur voix et à participer aux décisions qui les concernent est réaffirmé, on va plus loin dans l'énoncé des moyens qui peuvent permettre d'avancer en ce sens :

« Il faut en priorité aider les habitants des quartiers précaires ou dégradés à s'informer, à se former [...], aider à faire émerger des dirigeants en leur sein, à confronter leur expérience avec d'autres, au niveau d'une ville, d'une région, d'un pays, du monde. »

La question du rôle des intermédiaires, professionnels ou bénévoles qui appuient les organisations d'habitants, permettant l'émergence d'une parole collective et de capacités de propositions au sein de la population, est abordée :

« Il est essentiel que cet appui soit fourni sur des bases claires, dans le cadre de rôles clairement définis, faute de quoi les « facilitateurs » finissent par usurper la parole et le projet des habitants et par parler et agir en leur nom. »

Surtout, l'accent est mis sur la nécessité de réformer l'action publique. Et en la matière, c'est une véritable mutation culturelle que les signataires de Salvador appellent de leurs vœux :

« La confiance dans la puissance publique ne peut se construire sans un changement profond d'attitude des responsables politiques eux-mêmes : transparence de gestion des fonds, promesses honorées, continuité de l'action, moyens donnés d'évaluer l'efficacité de l'action. »

C'est à tous les niveaux de responsabilité de la puissance publique, à chaque échelon territorial – États, régions, collectivités locales – que doit s'engager cette réforme :

« L'apprentissage de la confiance et la possibilité d'une négociation sur des politiques de réhabilitation à long terme presupposent l'existence de pouvoirs et de services locaux structurés, assurés d'une certaine continuité,

capables de prendre des engagements contractuels à long terme. »

Constatant que le militantisme, indispensable, mais qui s'use au fil des années, ne saurait suffire à susciter une telle évolution, on en appelle à l'émergence, au sein de l'État et des collectivités de « professionnels compétents, attachés aux objectifs poursuivis, capables de se conforter mutuellement dans des métiers particulièrement difficiles. » À cette fin, sont pronées la mise au point d'outils de transparence et d'évaluation publique et l'organisation de lieux d'apprentissage de la négociation, de dispositifs d'appui aux professionnels, de capitalisation d'expériences et de confrontation de méthodes, dans lesquels la recherche urbaine et l'université sont invitées à « introduire [...] un regard plus distancié. »

3. Turin, 1994 : des « quartiers en crise » à « la ville inégale », changement de perspective

La rencontre de Salvador marque un tournant. D'abord parce que les idées qui y sont développées vont entrer en résonance avec le travail de nombreux groupes d'acteurs et de chercheurs de par le monde (« l'effet réseau » va s'amplifier de manière exponentielle dans les années qui suivent, grâce à l'activisme de certains et à l'amélioration constante des moyens de communication à distance¹²). Mais aussi parce que ces idées marquent la fin d'une période : celle où, pour schématiser, on pensait la situation des quartiers populaires en termes de crise. Crise temporaire par définition et liée à des facteurs d'ordre conjoncturel : accroissement démographique et poussée de l'exode rural dans les pays en voie de développement, désindustrialisation de régions entières, perte de valeurs traditionnelles, altération du lien social et des processus d'intégration dans les pays riches ; crise potentiellement réductible, donc, par une sorte de rééquilibrage de l'action publique en direction de populations cibles et de secteurs défavorisés. C'est l'idée de la « discrimination positive », appliquée par certains pays : l'accroissement des moyens matériels et humains dans des quartiers considérés comme « en retard » ou « en déficit » d'équipements, devait permettre de résorber

les difficultés (économiques, sociales, de conditions de vie, etc.) des populations concernées.

Ce qui apparaît au début des années 90, au moment de la rencontre de Salvador, c'est d'une part le caractère structurel des phénomènes de pauvreté et de discrimination urbaines et, d'autre part, l'inadéquation des politiques de rééquilibrage mises en œuvre jusqu'alors pour faire face à la violence que génèrent ces situations. Le Manifeste de Turin (œuvre du réseau européen « Revitalisation des quartiers en crise »), qui paraît en 1994 au terme de plusieurs années de travail entre habitants, professionnels et maires de grandes villes européennes¹³, exprime très clairement ce basculement :

« Les quartiers en crise sont au cœur des problèmes de cohésion sociale que traverse l'Europe aujourd'hui », prévient ainsi ce document, qui propose de considérer ces territoires non plus comme des espaces susceptibles d'être réduits, ramenés à la norme de l'ordinaire urbain, mais comme des « laboratoires de la citoyenneté européenne ». « La pauvreté et l'exclusion sont d'abord des phénomènes urbains. Les villes sont le lieu d'accueil naturel des populations en provenance de zones rurales [...]. Quoi qu'on dise, quoi qu'on fasse, ces migrations vers la Communauté européenne, cet îlot de richesse dans le monde, ne s'arrêteront pas, et les quartiers les moins valorisés de nos villes sont destinés à les accueillir à l'avenir. [...] Les villes secrètent sans cesse des territoires de l'exclusion et concentrent sur ces territoires ceux dont personne ne veut ailleurs. Les mécanismes de ségrégation urbaine, conséquences à la fois du jeu du marché immobilier et des politiques de gestion urbaine mal adaptées, se renforcent. Enfin, ces quartiers en crise ont tendance à s'auto-entretenir. [...] Une culture de l'assistance et de la dépendance s'y développe sur l'affaiblissement des structures de solidarité familiale et communautaire. Cette spirale de la dégradation met en péril les bases de la citoyenneté et de la démocratie. »

À travers la situation de ces quartiers d'exclusion, c'est finalement « la question du futur de la ville européenne » qui est en jeu. Constat valable aussi bien, souligne le manifeste, dans les

pays du Nord de l'Europe communautaire que dans ceux du Sud européen et sur des villes de tailles très différentes, localisées dans des régions dont la situation économique est fortement contrastée (villes technopoles, villes en reconversion industrielle, villes de régions globalement « pauvres »).

Ainsi, les déterminismes couramment invoqués pour expliquer, en Europe, le mal-être de ces quartiers (la forme urbaine de type « grand ensemble », le déterminisme ethnique, la mono-fonctionnalité résidentielle) sont-ils mis à mal par l'analyse comparative à laquelle s'est livré le réseau, entre des villes italiennes, espagnoles, françaises, anglaises et allemandes. De fait, la situation d'exclusion de ces territoires apparaît complexe, « impossible à aborder de manière sectorielle. » Par delà les multiples facteurs qui contribuent à leur fragilité (faiblesse des revenus des habitants, sous-emploi, chômage des jeunes, faible niveau d'éducation et de formation, discrimination raciale, problèmes sanitaires et de toxicomanie, forte proportion de familles monoparentales, dégradation de l'habitat aggravée par le manque d'entretien, pollution liée à la circulation automobile et aux activités industrielles, faiblesse ou absence de services publics ou privés, etc.), le manifeste souligne les points communs qui, de Brême à Naples ou Liverpool, expliquent que l'on se sente, dans ces quartiers, exclu du reste de la ville :

« La plupart de ces quartiers présentent [...] la particularité d'occuper une place spécifique dans l'espace des agglomérations, qui en fait, à un moment donné de l'histoire de la ville, le lieu d'accueil « privilégié » des populations en difficulté, le lieu de leur assignation à résidence, de leur mise au ban, de leur relégation. Tous ces quartiers sont des sites écologiquement stigmatisés (proximité d'une voie ferrée, d'une autoroute ou d'une rocade à grande circulation, d'une friche industrielle ou d'un équipement polluant, usine d'incinération, ligne haute tension, etc.). Tous sont mis à distance du reste de la ville (éloignement, barrière physique, indigence des dessertes par les transports en commun). Tous apparaissent comme une nécessité fonctionnelle pour des métropoles urbaines qui, en se hiérarchisant, sécrètent nécessairement ces territoires de la marge. »

Malgré leurs différences, ces lieux de l'exclusion (quartiers centraux dégradés, vieilles cités ouvrières, grands ensembles, lotissements pavillonnaires de banlieue, quartiers précaires ou illégaux, etc.) semblent ainsi devenus, en Europe, une réalité ordinaire, voire, comme disent les auteurs, une « nécessité fonctionnelle » du phénomène urbain. Et si aucun pansement ponctuel ne parvient à traiter les difficultés que rencontrent leurs habitants, c'est parce que celles-ci relèvent de mécanismes globaux qui constituent en fait le problème de la ville d'aujourd'hui (et non plus les problèmes des quartiers dégradés).

« Les politiques sectorielles mettent rarement en question les découpages de compétences, les modes de gestion et les manières de faire des services chargés de ces problèmes, alors que l'on sait que ce cloisonnement et les pratiques bureaucratiques contribuent à pérenniser, voire à accroître les difficultés. »

Comme à Salvador de Bahia, c'est donc à une rupture radicale qu'invitent les signataires de Turin, parmi lesquels certains maires des plus grandes villes d'Europe, inquiets à juste titre pour l'avenir de leur cité. Ce ne sont plus les quartiers (et leurs handicaps) qu'il faut traiter isolément, mais « les logiques socio-économiques et institutionnelles, les manières de faire la ville et de gouverner les populations qui y vivent » qu'il s'agit de transformer.

Il faut partir des ressources et des dynamiques de ces territoires dits marginaux, de ce qu'ils donnent à voir des insuffisances de nos systèmes démocratiques, pour repenser complètement les modes de gestion des villes ; bâtir une « politique globale » et, à long terme, « ralentir la concentration de la population dans les grandes métropoles » et « assurer la venue dans de bonnes conditions de populations nouvelles » en s'appuyant sur « des stratégies d'approches intégrées », pour « inventer de nouvelles formes de démocratie locale, et construire partout les éléments constitutifs de la citoyenneté urbaine ».

Des quartiers en crise à la ville inégal : le glissement problématique est net et va trouver de l'écho dans bien d'autres lieux

et réseaux d'acteurs. Au Brésil s'élabore ainsi, à peu près au même moment, le Manifeste brésilien contre les inégalités et pour le droit à la ville. Dans un contexte pourtant complètement différent (économie nationale grecée par la dette externe, déréglementation néo-libérale et privatisation des services publics, faiblesse de la protection sociale, expulsion massive vers les villes des populations rurales des grands *latifundios*, etc.), ce document, œuvre du « Forum de la réforme urbaine »¹⁴, insiste lui aussi sur la nécessité d'une réforme générale pour combattre les formes d'exclusion et les nuisances environnementales dont sont victimes une majorité de citadins brésiliens. Rappelant que 80 % de la population brésilienne vit désormais en milieu urbain, que le nombre d'habitants des favelas et des *cortiços* continue d'augmenter, alors que le pays possède le 7^e PIB mondial¹⁵, le Forum de la réforme urbaine émet plusieurs propositions pour « fournir aux installations « clandestines » ou « illégales » une possibilité d'intégration dans la ville légale » et favoriser l'accès à la propriété, mais aussi pour « ouvrir l'État au public, ce qui le rendrait plus transparent et donc plus démocratique ».

« Les pouvoirs publics (législatif, exécutif, judiciaire) doivent démocratiser leur gestion grâce à des forums de décision incluant la population et ses entités représentatives. Démocratiser l'accès à l'information, pour que la population ait la possibilité de profiter des services publics. Démocratiser la négociation et la définition des projets et leur exécution par des organismes internationaux en garantissant la participation des habitants aux côtés du gouvernement. »

Contribuant à tisser le réseau de ceux qui défendent une ville solidaire, les signataires du manifeste brésilien reprennent à leur compte, par ces propositions, les conclusions du rapport « Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos Democraticos e Sustentaveis », élaboré durant la Conférence de la société civile sur milieu urbain et développement (Rio de Janeiro, 1992). Ils affirment également reconnaître la Charte européenne pour le droit à habiter et la lutte contre l'exclusion¹⁶, qui, en 1993, interpellait l'Union européenne sur ces thèmes en rappelant que « l'exclusion sociale est un tout » et qu'en conséquence « le

droit au logement n'est pas seulement le droit à un toit. C'est un droit à la dignité et à la citoyenneté ».

4. Recife/Istanbul, 1996 : les pauvres au cœur du système

L'idée que les quartiers dégradés ou précaires ne seraient finalement que les révélateurs d'un malaise urbain beaucoup plus général, lié au déficit démocratique de nos sociétés modernes, s'impose donc peu à peu à travers le monde, aussi bien du côté des pouvoirs publics que parmi les organisations populaires. Elle s'accompagne d'une autre évolution fondamentale, qui, au-delà de la question urbaine, renvoie à un mouvement plus large de remise en cause des modes de gestion du bien commun à l'échelle planétaire. Une prise de conscience des limites des formes de gouvernement centralisées qui ont dominé ces derniers siècles la quasi-totalité des pays de la planète semble en effet s'être amorcée, notamment sous l'impulsion des divers mouvements écologistes régionaux et mondiaux, dont la légitimité s'est accrue à partir du sommet de Rio (1992).

Le journaliste indien Anil Agarwal¹⁷ affirmait ainsi récemment, en référence à l'histoire de son pays, que le siècle qui vient ferait «retour sur le XV^e», notant que dans les pays en développement – de l'Inde à la Chine, en passant par l'Afrique et l'Amérique latine (mais on pourrait sans risque élargir le raisonnement au continent européen, etc.) –, l'État s'est révélé extrêmement incompétent pour traiter les problèmes de gestion des ressources naturelles, Anil Agarwal estime que «le XXI^e siècle va voir opérer un des plus grands changements, une mutation majeure dans le système de gouvernement, qui ira vers une démocratie décentralisée. Avant que les Anglais viennent en Inde, rappelle-t-il, celle-ci était un des pays les plus riches du monde – c'est d'ailleurs pourquoi les Français, les Anglais, les Portugais, les Hollandais sont venus ici. De même, l'Inde était un pays alphabétisé à 90 %. Tout ceci s'est effondré. Vous pourriez dire que cet effondrement est dû au colonialisme, mais le colonialisme a pris fin il y a cinquante ans. Pourquoi ne nous sommes-nous pas redressés rapidement ? Je pense que cela s'explique par les institutions que nous utilisons aujourd'hui, en fait l'État. Il y a deux cents ans, l'Inde était gouvernée par des rois. Ils étaient malhonnêtes, corrompus, faisaient très peu pour le pays – et pourtant l'Inde était riche, alphabétisée, organisée. Nous avons enquêté sur le système de

gestion de l'eau à cette époque, et avons découvert qu'il y avait des centaines de milliers de réservoirs d'eau dans tout le pays, et, ce qui est fascinant, c'est que ce sont les paysans qui les avaient faits eux-mêmes. Comment cela est-il arrivé ? Essentiellement parce qu'une forme de gouvernement très décentralisé fonctionnait, hautement démocratique, dans laquelle les communautés locales conservaient le contrôle des ressources naturelles et les géraient de manière bien plus prudente que nous ne le faisons. »¹⁸

Sans prôner un retour au passé, l'auteur prend cet exemple pour interroger la manière dont les États, dans le contexte actuel de «globalisation écologique», cherchent à enrayer les dégradations de l'environnement naturel. «Est-ce qu'on va le faire d'une façon qui ne laisse pas les pauvres en dehors du système ?», se demande-t-il. C'est certainement la question centrale de toute réflexion sur l'avenir de la planète, et on peut la transposer telle quelle dans le domaine qui nous préoccupe ici : les villes, biens communs menacés des générations actuelles et futures, peuvent-elles faire l'objet de politiques de gestion qui ne laissent pas les pauvres en dehors du système ?

La Déclaration de Recife, qui clôturait la réunion internationale sur la pauvreté urbaine, organisée en mars 1996 par le Centre des Nations unies pour les établissements humains (CNUCED), apporte des éclairages essentiels sur cette question. Représentant 35 pays du monde entier, les 128 participants à cette réunion, provenant de gouvernements, d'agences spécialisées de l'ONU, de municipalités, de fondations privées, d'organisations non gouvernementales et de communautés de base, ont en effet proposé à l'issue de leurs travaux un ensemble de stratégies pour lutter contre la pauvreté urbaine «en instaurant de nouveaux rapports avec les pauvres.» Ces propositions ont été reprises lors du Forum d'Istanbul, organisé la même année entre habitants de quartiers défavorisés, en marge du sommet des villes de l'ONU (conférence Habitat II). Rappelant que les anciennes formes de régulation des activités humaines se trouvent dépassées et que les formes traditionnelles de solidarité se désintègrent, les signataires de la Déclaration de Recife notent que les causes de la pauvreté urbaine sont multiples et que les solutions sont à rechercher simultanément à tous les niveaux :

« L'aggravation ou la réduction de la pauvreté urbaine sont avant tout le résultat de politiques macro-économiques [...] et il est irréaliste d'espérer que les politiques sociales, au sens classique du terme, soient en mesure à elles seules d'apporter des solutions. »

Il faut « changer le regard sur la pauvreté », affirme la Déclaration de Recife et établir de nouvelles solidarités entre les classes moyennes et les communautés les plus défavorisées, si l'on veut espérer créer un monde vivable pour tous. Les classes moyennes et supérieures, dont les aspirations influent largement sur l'action des institutions publiques et privées, « devront accepter de modifier la conception actuelle du développement urbain et chercher des convergences d'intérêts avec les pauvres », si elles veulent survivre aux effets déstructurants de la globalisation économique (développement de l'économie informelle, précarisation du travail, accroissement des inégalités, etc.). Cela passe par un changement institutionnel et culturel fondamental qui suppose notamment d'inverser le rapport unité/diversité, au fondement de l'action publique depuis des décennies. En effet, alors que les situations vécues par les plus démunis sont en général très complexes, elles sont traitées par les institutions chargées de les combattre comme une série de problèmes compartimentés, face auxquels on aligne des programmes et des dispositifs souvent disparates, rarement cohérents : à l'unité de l'expérience vécue s'oppose une extrême diversité des réponses institutionnelles. Ainsi les plus démunis se trouvent-ils en permanence « démantibulés », interrogés à partir de la logique des institutions plutôt que de leur réalité quotidienne, etc.

« Ce n'est pas aux plus pauvres de gérer la complexité des politiques publiques », rappelle à juste titre la Déclaration de Recife. Il faut au contraire simplifier l'action des institutions publiques et privées, aller vers des « réponses institutionnelles intégrées », « s'adapter à la diversité en évitant que la rigidité et la hiérarchisation des structures administratives n'empêchent le changement. » Et pour cela, partir « de ce que pensent et font les pauvres eux-mêmes, de leurs initiatives et de leur organi-

sation. » « S'adapter aux rythmes sociaux des communautés pauvres, en soutenant les processus de changement social et culturel à long terme, plutôt que d'imposer des rythmes résultant des contraintes bureaucratiques ; contribuer à renforcer la parole des pauvres plutôt que de parler à leur place, etc. »

Ainsi, de Caracas à Recife, en passant par Salvador, Turin et Istanbul, c'est une inversion radicale de stratégie dans la gestion des villes qui se dessine. Ce n'est pas en effet en appelant les seuls habitants des quartiers pauvres à s'adapter, à se former, à « participer », que l'on parviendra à changer le système et à réduire la pauvreté, mais en interrogeant sans relâche les pratiques et les représentations des institutions qui sont censées mettre en œuvre les politiques publiques au nom de l'ensemble des citoyens. En sumontant les tendances au paternalisme et au clientélisme, en rétablissant, à tous les niveaux de pouvoir, des habitudes de dialogue et d'élaboration collective des décisions, que ce soit pour la répartition des ressources, pour la conception des politiques publiques ou l'évaluation de leurs résultats.

Et si les laissés pour compte de la ville doivent être au cœur de ce processus de transformation, c'est tout simplement parce qu'ils sont les plus éloignés de ces lieux du pouvoir, et donc les plus susceptibles de poser les questions dérangeantes, les vraies questions de la modernité urbaine ; parce qu'ils subissent de manière extrême les conséquences négatives des pratiques actuelles ; parce qu'au fond ils représentent ce « peuple » sans lequel, comme dit Jacques Rancière, il n'y a tout simplement pas de politique, pas d'exercice réel de la démocratie.

5. Dakar, 1998 : de la « participation des habitants » au « dialogue démocratique »

La conscientisation croissante des élites de différents pays quant aux risques d'une mise à l'écart des habitants les plus pauvres des villes explique sans doute le mouvement de fond qui fait passer actuellement ces mêmes élites du discours sur « la participation des habitants » à une vision en termes de

« dialogue démocratique » ou encore de « bonne gouvernance. » Avec ces termes, c'est bien à d'autres rapports entre gouvernants et gouvernés qu'en appellent les experts, ainsi que certains militants et élus locaux : non plus à « l'intégration » des plus pauvres dans les systèmes de pouvoir tels qu'ils se présentent, mais à une profonde transformation des modes de gouvernement, à une remise en cause radicale des conditions d'exercice de la démocratie.

Comment faire pour reconstruire, dans les grandes cités d'aujourd'hui, un système de gouvernement capable d'accueillir en permanence les questions « inédites » des habitants « sans qui a l i t é » qui constituent la masse des citadins ? Comment organiser l'interpellation permanente des pouvoirs publics par les citoyens, au-delà des échéances électorales qui rythment le fonctionnement de la démocratie représentative ?

De nombreux groupes et réseaux d'acteurs travaillent actuellement sur ces thèmes, en expérimentant de nouveaux modes d'élaboration de projets urbains et en échangeant leurs expériences. Ces questions sont notamment au cœur du travail entrepris depuis 1995, en France, sous l'égide de la Fédération nationale des agences d'urbanisme avec des élus, des habitants et des techniciens de quatre villes françaises (Grande-Synthe, Échirolles, Marseille, Mantes-la-Jolie), ainsi que de plusieurs villes européennes (Belfast, Bologne, Lausanne, Bâle, Liège, le Comté de Lancashire, etc.). Elles sont aussi au centre des chantiers « gouvernance locale » et « gestion des territoires » de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, réseau informel de plusieurs milliers d'hommes et de femmes originaires de 120 pays, qui ont choisi de s'allier pour préparer un futur plus désirable aux habitants de la planète.¹⁹ De même, elles sous-tendent la démarche de plusieurs réseaux associatifs français de lutte contre l'exclusion²⁰ qui, autour de l'idée de Pactes locaux, avec des élus, des chercheurs et des syndicalistes, sont décidés à impulser « une autre gouvernance », « une autre manière de concevoir les rapports entre l'État, les collectivités locales et les autres acteurs de la société, au premier rang desquels les exclus eux-mêmes. » Elles ont également été débattues lors de la Rencontre de Dakar, qui s'est tenue en février 1998 à l'initiative du maire de cette ville, entre les représentants d'organisations de base d'une dizaine

de pays d'Afrique francophone, des techniciens des villes et des ONG, des élus locaux et des représentants d'associations nationales de maires de ces mêmes pays, aux côtés de délégués du Venezuela et de France.

Entre les plates-formes d'action, recueils de paroles, cahiers des charges produits à l'occasion de ces échanges apparaissent des convergences qui, dans la continuité des déclarations de Caracas, Salvador ou Turin, permettent de dégager un cadre commun de références.

Les limites de la démocratie représentative

Parmi les constats communs qui se dégagent de ces divers lieux de réflexion, vient d'abord celui d'une insuffisance de la démocratie représentative. Système de gouvernement progressivement adopté dans la plupart des pays du monde, qui règle en théorie et en droit la question du rapport entre gouvernants et gouvernés, la démocratie représentative semble rencontrer ses limites dans les sociétés urbaines contemporaines : son rythme, autant que ses modalités (de prise de décision, de contrôle, d'évaluation), se révèle inadapté à la complexité et à la rapidité d'évolution des problèmes, ainsi qu'à la multiplicité des données (techniques, sociales, culturelles, etc.) qui doivent être prises en compte pour gérer les crises urbaines.

« Admettre que la démocratie représentative ne suffit pas à elle seule à faire entendre les aspirations de certaines catégories de population – enfants, femmes, étrangers, réfugiés, personnes âgées » : le constat avait déjà été fait à Salvador. Il a fait l'objet d'un consensus de travail lors de la Rencontre de Dakar, dont les participants ont rappelé qu'en se développant, la ville « détruit des équilibres ancestraux », « pose de nouveaux problèmes » et « impose d'autres modes d'organisation. »

« L'élection, fondement de la démocratie locale, qui traditionnellement confère à l'élu en Afrique un véritable « devoir de service », est souvent interprétée de nos jours comme un « droit de faire ou de décider » unilatéralement. »²¹

Face à ce constat d'insuffisance, il n'y a pourtant pas lieu d'abandonner le principe de la démocratie représentative. Il convient plutôt de l'enrichir par le développement de la démocratie participative, comme le proposent les participants européens au chantier de la FNAU²² :

« En dernier ressort, c'est aux élus de faire les choix, choix budgétaires, projets retenus, délais de réalisation, etc. », estiment ces derniers, tout en rappelant qu'il « ne suffit pas d'un mandat d'élu pour bien gérer sa ville. En permanence (ceux-ci) ont besoin de connaître et d'appréhender les approches différentes de leurs concitoyens, de débattre avec eux de leurs attentes pour déboucher sur des propositions. Ce recours aux habitants est d'autant plus nécessaire aujourd'hui dans nos villes et quartiers, où se côtoient des groupes aux cultures et aux aspirations multiples, dont certains ne peuvent ou ne veulent pas exprimer leur choix en participant aux votes. »

Les maires et les élus des grandes villes du monde sont d'ailleurs bien conscients de cette nécessité : nombre d'entre eux, préoccupés par la désaffection civique de leurs concitoyens (quant ils ne sont pas victimes de procès en responsabilité de la part de ces derniers), cherchent à renouer le lien avec leurs administrés en dehors des seules périodes électorales. La poussée de décentralisation à l'œuvre dans diverses régions du monde témoigne de ce souci de rapprochement entre les pouvoirs publics et les citoyens, au moment où la concentration urbaine et la mondialisation des échanges rendent plus complexes et plus « lointains » les processus de décision.

Mais, comme on l'a vu très nettement à Dakar, la décentralisation, qui a *priori* va dans le bon sens, « pose avec une vigueur renouvelée la question du dialogue et de la complémentarité de l'action entre les pouvoirs publics et les citoyens, entre les équipes municipales et les habitants ».

« La décentralisation permet de rapprocher les pouvoirs publics des habitants, mais elle n'est pas la garantie d'une réelle coopération entre pouvoirs publics et habitants. [...] En Afrique comme partout ailleurs, le langage de

l'administration, sa manière d'agir, de découper les problèmes, structurée par sa propre organisation, ses rythmes, ses priorités, ne sont pas les mêmes que ceux des habitants. [...] Comment faire, dès lors, pour que les différences culturelles, les différences d'approche et de logique entre les diverses composantes de la démocratie locale constituent une force de changement et non un facteur de blocage ? Comment concilier le souci légitime de chaque groupe humain de préserver son identité sociale et ses intérêts propres et la nécessité de conduire un changement plus global ?», se demandaient ainsi les participants à la rencontre de Dakar, en 1998²³.

Les villes, laboratoires de la complexité

Deuxième constat très fortement partagé : il n'est plus possible, dans le monde d'aujourd'hui, d'opposer frontalement « la population » aux tenants du pouvoir, chacun considéré comme un bloc d'intérêt relativement uni (les « bons » d'un côté, les « méchants » de l'autre). La complexification des sociétés urbaines, avec la montée en puissance des classes moyennes, l'apparition d'un nouveau prolétariat non structuré par l'appartenance au monde du travail, mais aussi la constitution de nombreuses élites intermédiaires (professionnels spécialisés dans la gestion urbaine, la protection sociale, l'animation culturelle, l'assistance humanitaire, etc.), nécessite d'envisager de manière plus fine et dynamique la question du rapport au pouvoir des citoyens.

Les travaux de la FNAU, notamment, reposent sur cette analyse. Ils insistent d'abord sur la nécessité de « reconnaître la diversité des habitants ».

« Les villes et les quartiers, même apparemment homogènes, sont peuplés de personnes aux cultures et aux histoires différentes. C'est leur richesse. Désigner des habitants en se référant uniquement au quartier où ils vivent ou en les faisant rentrer dans une catégorie (jeunes, retraités, étrangers, femmes, chômeurs, sportifs, etc.) est un procédé qui peut s'avérer réducteur, qui ne rend

pas compte de la diversité et de la richesse de la différence. »²⁴

La Déclaration de Salvador avait déjà mis l'accent sur ce point :

« Habiter le même quartier, ce n'est pas nécessairement partager le même destin : reconnaître les habitants, c'est aussi reconnaître leur différences. »

Cette question de l'appréhension de la diversité, dans un temps et un univers « mondialisés », ne vaut pas, évidemment, que pour les villes. Mais elle s'y trouve incontestablement accentuée, et elle a déjà ses figures tragiques, de Sarajevo à Johannesburg, Beyrouth ou Los Angeles. Noël Cannat qui participa à la réflexion collective « Comment vivre en paix dans un monde de diversité ? », organisée en avril 1993 à l'initiative du Réseau Sud Nord cultures et développement et de la FPH entre des acteurs d'une vingtaine de pays d'Afrique, d'Amérique, du Proche-Orient, d'Extrême-Orient et d'Europe, estime lui aussi dans un ouvrage récent que c'est à travers la « reconnaissance de la diversité et l'approfondissement des cultures arrachées à l'abâtardissement publicitaire » que l'on parviendra à faire une place aux « exclus de la ville-monde », aux « communautés marginalisées par le raz-de-marée de la civilisation technicienne²⁵. »

Dans le droit fil de cette réflexion, il faut souligner que la diversité ne règne pas que du côté des habitants : elle est aussi de règle au sein des pouvoirs locaux. Au-delà de la multiplication des échelons territoriaux qui caractérise souvent l'action publique (du quartier à la commune, de l'arrondissement à la région urbaine, etc.), elle s'incarne dans les rapports complexes qui règnent entre pouvoir politique, pouvoir administratif et pouvoir technique (pour ne pas parler des pouvoirs scientifique et économique, dont on sait combien fréquemment ils pèsent sur le pouvoir politique).

« Au sein des pouvoirs publics locaux [...], l'articulation entre élus locaux et professionnels des services publics et d'administration est [...] simple en théorie », soulignait ainsi récemment Pierre Calame, directeur de la FPH. « Représentants du peuple, les élus locaux dirigent.

Porteurs d'une compétence, les techniciens la mettent au service des élus locaux pour traduire leurs orientations dans la pratique. [...] Cette théorie a son fondement légal et sa réalité concrète, mais ne suffit pas dans la pratique à comprendre la réalité des rapports qui s'établissent entre ces deux faces du pouvoir public local. Dès lors que la collectivité locale prend une certaine taille, la structuration des services, les statuts professionnels, les représentations induites par les appartenances et la formation, les procédures d'élaboration des projets, les mécanismes budgétaires et comptables, etc. déterminent pour une large part les politiques mises en œuvre²⁶.»

Enfin, entre la sphère des pouvoirs publics et celle des habitants, on ne peut pas ne pas interroger le rôle des nombreux « intermédiaires du dialogue social » qui ont surgi dans le paysage urbain de ces dernières décennies. Spécialistes du développement social urbain en France, travailleurs sociaux ailleurs, chargés de communication, représentants d'ONG dans de nombreux pays du Sud, ces techniciens de la médiation interviennent de façon déterminante dans le fonctionnement de la démocratie locale.

Soit parce qu'ils sont amenés à organiser ou réguler le dialogue populations/pouvoirs publics ; soit parce que leur position charnière les amène insensiblement à « parler à la place des gens », à se poser en porte-parole de groupes sociaux non organisés, voire à monter des projets à leur place ; soit enfin parce qu'ils constituent, dans certains pays, de véritables « substituts à la puissance publique, financés et contrôlés de l'extérieur même du pays²⁷.» Missionnaires d'un nouveau genre, chargés de porter la bonne parole aux pauvres des quartiers d'exil, certains de ces professionnels de l'ingénierie urbaine ou de l'assistance humanitaire ne sont pas loin d'incarner, effectivement, une forme de colonialisme moderne, avec ses figures caricaturales autant que révoltantes. Trouvant leur raison d'être et leur légitimité dans l'existence même de la misère urbaine, ils interrogent la pertinence même des politiques de solidarité mises en œuvre ici ou là :

« Les ONG, qui devraient être à l'écoute et au service des habitants, se substituent souvent à eux ou sont plus préoccupés par les priorités des bailleurs de fonds », a-t-

on ainsi noté à Dakar. « Cette situation met en relief le paradoxe de pays développés qui, prônant la démocratie en Afrique, favorisent dans le même temps l'immixtion des ONG dans les affaires de l'État ou des collectivités locales, ce qui perturbe le jeu démocratique. »²⁸

Vers de nouveaux rapports entre pouvoirs publics et citoyens

Forts de ces constats, ceux qui appellent aujourd'hui à de nouveaux modes de gestion des villes insistent sur la nécessité de dépasser le discours rituel sur la « participation des habitants » (qui a montré ses limites), pour travailler de manière beaucoup plus profonde à une démocratisation de l'État et des pouvoirs publics locaux. C'est sur la place des citoyens – de tous les citoyens – dans les systèmes de prise de décision qu'il faut réfléchir, et ce à tous les niveaux, du plus local au plus global.

Parce que, comme l'explique Tarso Genro, à l'origine de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre, « la mondialisation se traduit par l'augmentation brutale de l'exclusion sociale, la déstructuration des classes traditionnelles, mais aussi la désarticulation de tous les processus démocratiques, à commencer par la démocratie représentative et l'État de droit » ; parce que la crise du politique entraîne « une réduction de la capacité de décider, qui conduit au scepticisme, et qui peut aussi favoriser des tendances autoritaires », il faut aujourd'hui reconstituer une sphère publique qui repose sur d'autres rapports entre les citoyens et les décideurs. Cela passe par de nouvelles capacités d'organisation de la société civile, qui doit pouvoir se présenter face à l'État ou aux gouvernements locaux pour les contrôler, les corriger et finalement « remettre sur les rails la représentation politique, aujourd'hui instrumentalisée par le pouvoir économique, par la force des classes sociales supérieures (et leur) articulation avec les grands médias²⁹. »

Les participants à la Rencontre de Dakar n'ont pas dit autre chose, qui ont pointé les limites des formes micro-locales de concertation ou de participation des habitants, pour poser les enjeux beaucoup plus globaux du dialogue démocratique entre les différents acteurs qui concourent à la vie des cités :

« Tout conduit à penser qu'un des enjeux majeurs de la gestion des villes est de construire un véritable partenariat entre les habitants des quartiers et les pouvoirs publics locaux, élus et professionnels de la ville. » [...] Or, à l'expérience, ce dialogue, ce partenariat sont difficiles à atteindre [...]. En Afrique comme partout ailleurs [...], le dialogue entre les pouvoirs publics et les citoyens s'apparente à un véritable dialogue interculturel. Pourtant, la décentralisation ne réussira que si chacun, élu, habitant, professionnel, apprend à parler, à penser, à travailler et à construire avec l'autre. [...] Un travail commun constructif entre ces trois acteurs du développement local suppose un relatif équilibre des forces et des savoirs, le respect de l'autre, la reconnaissance de ses capacités et de sa légitimité à agir. »

Parler, penser et travailler ensemble, malgré les différences de culture, de légitimité et de modes d'expression : voilà bien l'enjeu – et toute la difficulté – d'un renouvellement des politiques urbaines. Dès lors, le problème est clairement posé : il ne s'agit plus seulement « d'informer » les habitants des villes des projets en cours ou à venir, ni de multiplier les enquêtes, les sondages et autres « observatoires de quartier », qui, en accumulant de la connaissance sur la population et ses pratiques, continuent en fait de prendre celle-ci comme objet, et non comme sujet actif des politiques publiques. Il s'agit, bien plus fondamentalement, de transformer l'action publique en mettant en place des dispositifs concrets de dialogue (c'est-à-dire d'échange équilibré) entre les acteurs inégaux du jeu urbain.

Comment construire ces espaces de discussion et de délibération politique ? Comment introduire dans les systèmes de

conception et de gestion urbaine, le savoir de « ceux d'en bas », des citadins qui vivent au quotidien la cité, son environnement, ses difficultés ? Comment garantir une réciprocité des points de vue dans l'échange entre les habitants des villes, les représentants élus des institutions publiques et les professionnels détenteurs d'un savoir technique ?

Tels sont les défis à relever pour aller vers des villes plus vivables, capables d'accueillir autrement qu'à la marge et dans la misère les citadins de demain.

Conclusion : « Démocratiser radicalement la démocratie »

Entre la fin des années 1980 et le début des années 2000, la perception du statut et du rôle des quartiers populaires dans les villes a donc évolué, pour devenir, à bien des égards, une question sociale centrale, qui interpelle les politiques publiques, le rôle de l'État et le fonctionnement même des démocraties. Pour autant, il ne faudrait pas croire que les changements suivent de près cette évolution des mentalités. Force est de constater que bien des quartiers populaires demeurent aujourd'hui des lieux de relégation et d'exclusion, à propos desquels l'appel à la démocratie est encore lettre morte. Pire : au nom de politiques sociales « innovantes », on voit dans certains pays enfler de manière inquiétante la masse des intermédiaires qui, sous couvert d'aider à la « participation des habitants », s'occupent plus souvent de recueillir l'avis de la population et de parler à sa place, que de construire les dispositifs qui permettraient un échange direct entre les citoyens et les décideurs.

Les critiques ne manquent pas vis-à-vis de ces nouveaux modes « d'ingénierie sociale » fortement subventionnés par les pouvoirs publics, qui s'appliquent trop souvent à techniciser une question fondamentalement politique : celle de la place des habitants les plus pauvres dans les systèmes de décision et de gestion des villes. L'appel à la « bonne gouvernance » en matière de gestion urbaine est ainsi vivement dénoncé par certains, qui n'y voient qu'un moyen « d'organiser la résignation », « d'obtenir l'assentiment des populations locales aux opérations d'aménagement qu'elles vont subir »³⁰, ou encore de « faire régler les problèmes par des partenaires sociaux

assagis³¹.» Et derrière le glissement sémantique qui conduit de la « participation des habitants » au « dialogue démocratique », nombre de chercheurs et de militants ne voient pour leur part qu'une manière de renouveler les formes de domination vis-à-vis des plus démunis : on change de mots, mais au fond, c'est toujours le même jeu qui se joue sur la scène politique, les mêmes qui imposent leur vision aux plus pauvres.

La critique est à prendre au sérieux. Comment, en effet, garantir que la négociation et le « partenariat », prônés en lieu et place du conflit ou de la lutte, ne reviennent pas à museler en douceur les paroles les plus faibles ou les plus dérangeantes ? Comment, dans cet effort de discussion publique, éviter que ne soit confisquée la parole des « invisibles » ou des « inorganisés » du jeu social, au profit de représentants patentés des habitants, reconnus par le pouvoir comme « partenaires » dignes de ce nom ?

« Démocratiser radicalement la démocratie »³² : l'enjeu est de taille et l'idée généreuse. Mais le changement ne doit pas se limiter au remplacement d'un vocable usé, devenu inopérant, par un nouveau slogan supposé plus mobilisateur. Le saut qu'il convient d'opérer est bien plus décisif. C'est l'inégalité qui se cachait sous l'idée de « participation des habitants » qu'il faut extirper de nos têtes, le mécompte des plus pauvres dans la cité qu'il faut dénoncer sans relâche. Et, finalement, le sens même de la politique qu'il faut retrouver, en installant concrètement dans les pratiques, à côté des assemblées élues et des dispositifs de contrôle étatiques, les espaces publics de débat au sein desquels pourra apparaître et s'entendre, dans toute sa diversité et sa force subversive, la parole du peuple des villes.