



# Faire participer les habitants ?

Citoyenneté et pouvoir d'agir  
dans les quartiers populaires

Marion Carrel

ENS ÉDITIONS

ENS ÉDITIONS

ENS ÉDITIONS

## GOVERNEMENT EN QUESTION(S)

Collection dirigée par Nathalie Dompnier

Collection pluridisciplinaire, «Gouvernement en question(s)» accueille des travaux qui interrogent le pouvoir politique sous différentes facettes. Elle propose d'explorer les réflexions, théories et savoirs qui fondent les principes de l'organisation politique de la cité. Elle invite aussi à l'analyse des pratiques, méthodes et savoir-faire mobilisés par les gouvernements. Elle engage enfin à étudier les revendications, oppositions et contestations qui leurs sont adressées. Regroupant des publications originales et des traductions, la collection entend ainsi faire dialoguer des perspectives et approches variées, qu'elles relèvent de la science politique, de l'histoire, de la sociologie, de la philosophie ou encore des sciences économiques.

ENS ÉDITION(S)

ENS ÉDITIONS

GOUVERNEMENT EN QUESTION(S)

# Faire participer les habitants ?

Citoyenneté  
et pouvoir d'agir  
dans les quartiers  
populaires

Marion Carrel

ENS ÉDITIONS

2013

*Avec le soutien du laboratoire CERIES  
(Centre de recherche Individus, épreuves, sociétés)  
de l'université Lille 3*

*Éléments de catalogage avant publication*

Faire participer les habitants? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires/Marion Carrel – Lyon: ENS Éditions, 2013. – 1 vol. (274 p.) - couv. ill.; 23 cm.  
(Gouvernement en question(s), ISSN 2117-4253)  
ISBN 978-2-84788-385-5 (br.): 20 EUR

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous pays. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur, est illicite et constitue une contrefaçon. Les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective sont interdites.

Illustration de couverture: © Sylvie Rivière (fotolia)

© ENS ÉDITIONS, 2013  
École normale supérieure de Lyon  
15 Parvis René Descartes  
BP 7000  
69342 Lyon cedex 07

ISBN 978-2-84788-385-5

À ma famille,  
en particulier Marie-Claude et Albert,  
pour le goût de l'engagement  
et l'attention aux autres.

ENS ÉDITIONS



ENS ÉDITIONS

## Préface

---

Quel responsable politique, associatif ou universitaire n'est pas partisan d'une plus grande participation des citoyens à la vie publique! Nombre d'entre eux se battent pour obtenir des subventions de la part des organisations non-gouvernementales qui financent des programmes à visée participative. Ils sont habités par un idéal toquevillien, sans paraître se rendre compte des différences qui existent entre le type d'auto-organisation sociale examiné par Tocqueville dans *De la démocratie en Amérique* et le type de projets qui leur sont aujourd'hui proposés. Pourtant, ces projets sont presque toujours des initiatives visant à ranimer d'«en haut» le public ensommeillé «en bas». L'ouvrage de Marion Carrel va de ce point de vue à contre-courant. Il est un antidote indispensable contre ce mélange mortel, omniprésent dans la littérature sur la participation civique ou politique, de mollesse du travail analytique et d'absence d'observation minutieuse.

Ce livre original fait converger plusieurs courants de pensée qui se mêlent rarement avec autant d'aisance : une théorie politique, d'inspiration pragmatiste, une analyse des politiques publiques, vues d'en bas, et une méthode d'enquête ethnographique. Marion Carrel a une connaissance approfondie de ces différents registres de littérature et la façon dont elle les combine dans

---

Marion Carrel remercie Daniel Cefai (CEMS-IMM/EHESS) pour son concours à la traduction de cette préface, de l'anglais au français.

son ouvrage est une grande réussite. Ils sont mis à l'œuvre et à l'épreuve dans des descriptions au grain fin, qui témoignent d'une attention soutenue et une sensibilité aiguë au déroulement des relations et interactions au quotidien.

Un exemple entre mille : on apprend que lorsque les riverains obtiennent ce qu'ils veulent trop rapidement, ils perdent leur énergie et leur mobilisation s'essouffle. Pourquoi? Parce qu'une part de ce qu'ils voulaient, c'était un débat public. Ce qu'ils voulaient ne se résumait pas à l'objet de leur revendication, en l'occurrence maintenir une rue piétonne. Bien au-delà, ils auraient voulu discuter des principes de la délibération et du projet urbain dans son ensemble. Ce constat n'est pas seulement un détail en passant, mais il soulève aussi un important point théorique. Il bouleverse en effet une grande partie de la littérature nord-américaine sur les mouvements sociaux, qui porte presque exclusivement sur les revendications et leur éventuelle satisfaction mais pratiquement jamais sur le besoin de prendre publiquement la parole et d'être entendu. Marion Carrel montre que l'absence d'expression publique est en soi une privation. Elle ajoute que cette privation-là est liée et en même temps irréductible à d'autres formes de privation.

Par rapport à la plupart des écrits sur le sujet, son analyse est nuancée, équilibrée sans pour autant être terne. Une partie des travaux actuels prône «davantage de participation», comme si n'importe quelle forme d'engagement civique était bonne en soi; l'autre partie condamne cette même participation qui jetterait un voile sur les «véritables» inégalités, celles de classe, de race et de genre. Marion Carrel évite ces deux écueils. Si elle souhaite clairement plus de démocratie participative, elle n'applaudit pas indistinctement à toutes les formes d'organisation de la participation. Dans le même temps, elle ne démystifie pas non plus l'idée que la participation serait un cache-misère de la réalité des inégalités sociales. Elle montre bien que l'interaction engendre une réalité qui n'est pas moins «réelle» que celle que les sociologues réifient comme «plus réelle». Elle pointe un processus d'implication réciproque, à double sens, entre des inégalités fortement institutionnalisées et des interactions de la vie quotidienne.

Comment fait-elle pour tenir compte des deux aspects de ce processus? Elle est sensible aux apports potentiels de la participation, tout en prenant les inégalités sociales au sérieux. Elle affirme que les institutions qui invoquent la participation, tout comme les citoyens qui se mobilisent, sont des produits déformés d'une société déformée : un processus de formation mutuelle est donc nécessaire. Son analyse fait apparaître un point clé : les citoyens s'engagent parfois sans maîtriser les codes pour être un «bon citoyen». En d'autres termes, «plus» ne signifie pas «mieux». Persuader Monsieur-tout-le-monde de s'exprimer publiquement ne donnera pas forcément lieu à un grand élan civique : conduire les citoyens ordinaires à s'exprimer n'engendrera pas le

déploiement d'un véritable public. Autrement dit, elle n'idéalise pas les opprimés sous prétexte que leur souffrance les grandirait.

Parce qu'elle considère que le public n'est pas une créature naturelle qui proviendrait d'une espèce de gène humain de la citoyenneté, et parce qu'elle ne voit pas non plus dans la promesse de la participation une simple idéologie, son attention se déplace vers la formation de divers types de publics. Les publics peuvent apprendre à se constituer eux-mêmes. John Dewey écrit de façon passablement abstraite que le « problème du public » réside dans sa capacité à se constituer. Mais il nous en dit peu – et la chose est assez frustrante – sur comment il pourrait le faire. L'ethnographie de Marion Carrel montre concrètement à quoi cette entité – le public se créant lui-même – peut ressembler et ce qu'elle est capable de faire. Ces questions sont incontestablement au cœur de la théorie politique : comment les gens peuvent-ils devenir des citoyens actifs, écoutés, et comment les institutions peuvent-elles y contribuer ? Ses observations empiriques lui permettent de tirer des conclusions claires : dans ce domaine, la théorie et les données font bon ménage.

À mes yeux, le passage le plus original du livre concerne les groupes de qualification mutuelle, qui semblent être le plus à même de régénérer l'esprit public au sens de Dewey. La gestion des conflits est une chose, leur résolution en est une autre. Dans ce type de projets, les parties prenantes – mal-logés et responsables publics, par exemple – affichent ouvertement leurs désaccords au lieu de les cacher. Au cours d'un long processus réflexif d'apprivoisement mutuel, puissant en émotions, réparti sur une douzaine de réunions, les adversaires prennent la parole chacun à leur tour et analysent leurs conflits internes, ceux de leurs adversaires et la façon dont leurs conflits se catalysent les uns les autres.

Si l'expression de la colère figure parmi les objectifs, cette expression ne reste pas à l'état brut et individuel. Par exemple, les jeunes usagers des transports en commun d'origine immigrée apprennent combien les chauffeurs de bus deviennent irascibles après des années passées à côtoyer des passagers impolis et fraudeurs. Inversement, les chauffeurs apprennent aussi combien les usagers deviennent irascibles à force de se faire rabrouer par ces mêmes chauffeurs bougons, qui ruminent leur colère depuis des années. L'évocation délibérée de ce type de conflit exige une grande expertise, sans laquelle les groupes explosent. La présence d'experts ne suffit du reste pas toujours à éviter l'explosion. Les participants, qui parlent d'une expérience frustrante et difficile, font du conflit vécu une source enrichissante de compréhension mutuelle. Cette expérience risquée se solde parfois par un échec.

Les organisateurs de ces projets partent du principe qu'aucun interlocuteur n'est légitime en soi. Ils estiment, d'une part, que les experts en costume-cravate comprennent rarement la vie des personnes en difficulté

qu'ils souhaitent aider. D'autre part, il y a dans la qualification mutuelle une hypothèse très différente de ce que l'on trouve dans la plupart de ce que j'ai appelé les *top-down empowerment projects*<sup>1</sup> : il ne préexiste aucune communauté « naturelle » qui serait à même d'envisager ce qui conviendrait à tous.

Dans son analyse, Marion Carrel examine le processus délicat de politisation, tel qu'il croît et tel qu'il faiblit, dans toute sa fragilité. Lila, une des protagonistes de l'ouvrage, est ainsi sur une liste de demandeurs de logement social depuis plusieurs années. Lors de la réunion publique initiale, en amont du groupe de qualification mutuelle, cette jeune mère de famille sans emploi, d'origine algérienne, laisse éclater sa colère et son agressivité et se montre réticente à toute forme de participation. La consultante a alors déployé beaucoup d'efforts pour la persuader de prendre part à cette aventure collective. L'attitude de Lila s'explique par sa longue et désespérante attente d'une réponse à sa demande de logement. Au fil du temps, elle a acquis la certitude que son dossier a été délibérément bloqué par les responsables du centre communal d'action sociale, accusés ouvertement de racisme. Elle oscille entre rage et résignation. Pendant six mois, Lila, d'autres demandeurs de logement et des agents des services en charge du logement vont dialoguer et enquêter sur les procédures d'attribution des logements sociaux. Ce processus est très instructif pour Lila, qui y gagne le statut d'« experte » en matière de logement. Elle découvre que si c'est la municipalité qui recueille les candidatures et présélectionne des dossiers, la décision finale est en revanche prise à un autre niveau. Les responsables du centre communal d'action sociale n'étaient donc qu'un maillon de la longue chaîne de prise de décisions.

Le groupe auquel appartenait Lila a discuté du manque de logements sociaux et de l'opacité des procédures d'attribution. Au cours de cette expérimentation de démocratie participative, elle est passée de l'accusation « Je suis victime du racisme, je veux un logement social, ils ne veulent pas me le donner » à la revendication « En tant que demandeurs de logement social, nous exigeons des explications des élus et des responsables administratifs ». Ce glissement de « Je veux » à « Nous avons le droit » est un cas d'école, un exemple type du processus de politisation, selon la philosophe Hannah Pitkin. À la fin du projet, Lila a pris publiquement la parole devant le comité de pilotage pour dénoncer la pénurie de logements abordables dans le quartier et le manque de transparence dans leur attribution.

Lila a cependant atteint là le point culminant de son engagement. Après avoir obtenu un logement, elle a mis un terme à ses activités. L'histoire de Lila symbolise à la fois la réussite d'un parcours d'apprentissage politique et

1 N. Eliasoph, *Making Volunteers. Civic Life after Welfare's End*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

la fragilité de ce type de parcours. La politisation, même lorsqu'elle se produit, n'appartient à personne, pas même à un groupe constitué. Il est certes tentant d'y voir un phénomène qui amènerait avec lui un bon paquet de capacités civiques. Cependant, une observation dans la durée, avec le regard patient de l'ethnographe, de ce processus de politisation en fait apparaître le caractère foncièrement situé, lié au contexte. L'émancipation politique des personnes «pauvres et marginalisées» n'est pas un processus durable, linéaire, une fois qu'il est lancé. Lila a incontestablement traversé des épreuves d'émancipation et pourtant, un an plus tard, elle s'est retirée de toute forme de participation pour revenir à sa position initiale, l'obtention d'un logement mise à part.

Ceux qui lui ont fait prendre part à cette expérimentation de démocratie participative doivent-ils parler de succès à son propos? Il convient de retenir différents critères pour juger de la réussite ou de l'échec de ce type de projets. C'est sans doute une réussite : non seulement Lila a trouvé un domicile, mais elle a également beaucoup appris et pourra réactiver ces savoir-faire à l'avenir. Mais c'est également un échec : Lila n'a pas prolongé cette expérience par la poursuite d'un engagement civique. L'ethnographie est ici sans pareil pour analyser ces projets, sans rien en cacher, en les décrivant tels qu'ils sont, avec leurs points forts et leurs points faibles, en évitant de les mesurer à l'aune d'un seul critère lorsqu'il s'agit d'en évaluer l'impact.

Les cas dont cet ouvrage rend compte ne valent pas pour la France seulement, ils sont éclairants pour bien d'autres situations, sous d'autres cieux. Des projets similaires visant à régénérer l'esprit public sont monnaie courante à l'heure où des organisations internationales comme la Banque mondiale et l'Union européenne financent des projets d'engagement civique. Alors que certains de ces projets ne sont que pure hypocrisie et périssent parce que leurs promoteurs n'y ont jamais vraiment cru, d'autres échouent pour des raisons plus mystérieuses, en dépit des bonnes intentions de ceux qui en ont pris l'initiative. L'analyse de Marion Carrel met en lumière ces deux types de projet. Son travail minutieux, sans rien perdre de sa valeur scientifique, peut être utile pour les acteurs en leur donnant des clefs pour comprendre ce qu'ils font et pour mieux le faire. Cet ouvrage montre combien les chercheurs en sciences sociales, les responsables publics et les citoyens engagés ont besoin les uns des autres pour ensemble, osons l'expression, rendre le monde meilleur!

Nina ELLASOPH

Professeure, Département de sociologie,  
Université de Californie du Sud

ENS ÉDITIONS

## INTRODUCTION

---

Les institutions telles qu'elles fonctionnent aimeraient avoir des interlocuteurs qui leur ressemblent. À tout prendre, le rêve d'un énarque en poste dans ce qu'ils appellent une « banlieue dure », c'est de recevoir une délégation d'habitants qui intellectuellement auraient les mêmes références et le même mode de pensée. Malheureusement, on trouve rarement des habitants des cités en cravate grise, tout juste sortis d'un stage en préfecture...

(Adil Jazouli, *Une saison en banlieue. Courants et prospectives dans les quartiers populaires*, p.7)

Quand les citoyens attribuent le pouvoir de produire du sens à la vie publique, la vie publique devient une source potentielle de pouvoir. Mais s'ils présument que le discours politique est frivole, dangereux ou inutile, le public se fragilise : les pratiques civiques affaiblissent alors le pouvoir de faire du sens de concert ou de faire un public.

(Nina Eliasoph, dans *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, p.262)

Ce qu'il y a de plus terrible dans la pauvreté est le fait qu'il y a là des êtres humains qui, dans leur position sociale, sont pauvres et rien que pauvres. [...] De dénuer ceux qui reçoivent l'aumône de leurs droits politiques exprime de façon adéquate le fait qu'ils ne sont rien que des pauvres. À cause de ce manque de qualification positive, la classe des pauvres [...] n'engendre pas de forces sociologiquement unificatrices. (Georg Simmel, *Les pauvres*, p.101)

L'exercice de la citoyenneté, en France, est semé d'embûches pour les habitants des quartiers populaires. Aux obstacles juridiques (absence de droit de vote pour les étrangers) s'ajoutent les obstacles politiques (faiblesse de la représentation politique des minorités ethniques, des ouvriers et des employés, abstention électorale), les obstacles matériels (manque de ressources financières) et les obstacles d'ordre symbolique (phénomènes d'auto-exclusion, sentiments d'incompétence ou d'illégitimité, redoublés par une action publique traditionnellement centralisée et descendante). Ces obstacles sont-ils définitifs? La condition de pauvre, couplée avec celle d'étranger ou d'immigré, résidant dans un quartier à mauvaise réputation, est-elle antinomique avec l'exercice de la citoyenneté?



Historiquement, la condition de pauvre, comme celle de femme, empêchait l'acquisition du statut de citoyen (Simmel, 1998 [1908]). Si la législation a évolué, cette marque originelle a laissé des traces. Les pauvres restent bien souvent « inouïs » dans l'espace public, au double sens d'inaudibles et d'improbables car disqualifiés, renvoyés à leur état de nature pour mieux souligner leur immaturité (Boullier, 2009). Les habitants saisis au prisme de la relégation intériorisent pour leur part le sentiment d'une non-reconnaissance sociale et d'une certaine invisibilité, qui les freinent dans la formulation et la publicisation de leurs revendications (Lapeyronnie, Kokoreff, 2013; Lapeyronnie, 1999; Dubet, 1987). Parallèlement, l'essoufflement du mouvement ouvrier a laissé place à un vide politique dans les « banlieues rouges », que les partis politiques parviennent difficilement à combler (Masclat, 2003; Bertho, 1996). C'est justement parce que les habitants peinent à s'organiser politiquement que les institutions cherchent à les « impliquer », à défaut de pouvoir les « consulter » (Donzelot, Estèbe, 1994). La ségrégation sociospatiale, ajoutée à l'exclusion symbolique et réelle de la citoyenneté, renforce la représentation d'une population apathique, phénomène que certains n'hésitent pas à qualifier de « colonialisme interne » (Le Texier, 2006). Les quartiers d'habitat social sont pourtant peuplés d'individus qui cherchent à sortir de la « galère », s'entraident, tissent des liens, montent des projets collectifs, s'organisent dans des associations communautaires (Kokoreff, 2003; Tafferant, 2007; Hamidi, 2010). Cependant, leur action reste largement invisible aux yeux des institutions, dans la mesure où leurs projets et critiques peinent à être traduits sur la scène politique et administrative. Les habitants de ces quartiers oscillent ainsi, le plus souvent, entre la résignation et des formes embryonnaires de mouvement social à travers des associations de quartier ou, plus brutalement, des émeutes<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, comment appréhender l'objectif sans cesse répété par les acteurs de la politique de la ville de « développer la participation des habitants » ? Schématiquement, deux analyses s'affrontent, dans les théories comme dans les pratiques. La première pointe les dérives de l'« injonction participative », qui risque de redoubler les phénomènes d'exclusion. La demande unilatérale faite aux pauvres, constitués en public-cible, de se comporter en citoyens responsables traduit un certain mépris social, une « dégradation de la citoyenneté en civisme et en civilité » (Murard, 2009), une adresse à des êtres « incivils » qu'il convient de remettre dans le droit chemin (Castel, 2003). Il s'agirait fondamentalement d'organiser la police de la population ou, pour

1 À rebours des images d'éruptions « sauvages » qui leur sont généralement attachées, les émeutes peuvent être expliquées par des facteurs socio-économiques comme la transformation des rapports au monde scolaire et des relations entre générations (Beaud, Pialoux, 2003), et analysées comme des actes politiques ou « protopolitiques » (Bachmann, Leguennec, 1996; Mauger, 2007).

le dire en d'autres termes, de maintenir la paix sociale (Rancière, 1995). La seconde analyse, diamétralement opposée, voit dans la participation l'espoir de l'*empowerment* des pauvres, soit de leur émancipation sociale et politique. Il s'agirait d'activer la dimension conflictuelle de la citoyenneté, de développer des formes de contre-pouvoir en démocratie (Rosanvallon, 2006), de permettre aux habitants de redéfinir des préférences individuelles et/ou quotidiennes dans un sens politique *via* la délibération (Young, 2000; Fung, Wright éd., 2005 [2003]). Ce débat n'est pas sans rappeler celui qui a animé le travail social dans les années soixante-dix, à propos de ses visées d'éducation populaire, ou à l'inverse, de pacification des populations exclues du partage des richesses (Donzelot, Roman, 1998).

Le pari de ce livre consiste à croiser plusieurs courants théoriques et thématiques de recherche, d'une part, plusieurs terrains d'enquête, d'autre part, pour sortir de cette vision binaire de la réalité sociale et mettre au jour les conditions d'émergence, les formes concrètes d'organisation et les conséquences de l'«injonction participative» comme de l'*empowerment* dans les quartiers d'habitat social. Comment les problèmes sociaux, économiques et urbains auxquels les habitants des quartiers d'habitat social sont confrontés sont-ils publicisés, ou au contraire ignorés, méconnus? La thèse défendue ici est que l'apathie des habitants n'est qu'apparente, ou plutôt qu'elle se développe dans des contextes particuliers, qui les montrent sous l'angle d'individus incapables de se hisser à la hauteur de l'intérêt général. Procéder à l'ethnographie des prises de parole d'habitants des quartiers d'habitat social dans différents contextes publics d'interaction permet de mieux comprendre les manières dont les habitants prennent part, ou pas, aux discussions publiques, en particulier à la définition et à l'évaluation des politiques publiques qui les concernent.

## Une enquête sur les catégorisations de la participation

La politique de la ville confère à la question de la «participation des habitants» un statut paradoxal. Cette dernière apparaît à la fois comme une nécessité absolue et un objectif inatteignable dans tous les rapports ministériels. Déjà, lors du bilan des procédures Habitat et vie sociale, les observateurs s'accordaient pour dénoncer le «défaut de participation des habitants» sur les sites concernés<sup>2</sup>. Le même constat d'échec est établi à chaque nouvelle

2 Dubedout, 1983, p.34.

évaluation, tandis qu'il est rappelé que la participation est une condition de réussite de la politique de la ville<sup>3</sup>. Or, dans les rapports et textes officiels comme dans les programmes nationaux et locaux, peu de détails sont proposés quant aux formes pratiques à donner à cette exigence de participation, qui apparaît ainsi comme un objet impalpable (Carrel, Houard, 2012). C'est ce paradoxe d'une participation *leitmotiv* dans les discours mais non incarnée dans des pratiques qu'il s'agit d'éclaircir.

De quoi parlons-nous exactement? Si l'enquête s'intéresse à la question de la citoyenneté, il s'agit d'éviter de «reproduire une conception standardisée et culturellement constituée de la citoyenneté, à la fois comme statut et comme ensemble de capacités prédéterminées» (Neveu, 2011a, p.44). La manière de nommer les lieux et les personnes n'est à cet égard pas anodine. Les travaux sur les «riverains» dans les enquêtes publiques (Blatrix, 2002), les «habitants» dans des procédures participatives (Flanquart et Lafaye, 2001; Rui, 2009) ou encore les «jeunes» dans les conseils de quartier (Neveu, 2003) ont montré comment ces notions peuvent réduire la légitimité et la portée de la participation des individus. On préférera pourtant ici l'appellation «habitants» à celle de «citoyens». Cette notion d'habitant, outre qu'elle est couramment utilisée dans la politique de la ville, permet en effet d'inclure celles et ceux qui n'ont pas la nationalité française ou le droit de vote (étrangers, mineurs, majeurs protégés) ou qui n'ont pas un comportement considéré comme citoyen par les autorités (abstentionnistes, fraudeurs, auteurs de troubles). Les «institutions» renvoient quant à elles aux collectivités territoriales, organismes d'habitat social, services publics ou entreprises chargées de mission de service public. Les «quartiers d'habitat social» désignent de manière moins technocratique les «quartiers prioritaires de la politique de la ville», et de manière moins stigmatisante les «quartiers difficiles». Enfin, les «personnes les plus éloignées de la parole publique» sont celles qui ne s'expriment pas publiquement ou qui, peu acculturées au langage distancié du citoyen s'exprimant au nom de l'intérêt général, voient leurs interventions publiques généralement disqualifiées.

L'enquête traite ainsi de la participation des habitants dans les quartiers d'habitat social. Si les phénomènes sont liés, la participation n'est pas prise ici au sens électoral du terme, à travers par exemple l'analyse des ressorts de l'abstention<sup>4</sup>. La notion de participation est appliquée aux politiques publiques :

- 3 «La participation, récitatif obligé» (Delarue, 1991, p.84-88); «À la recherche de la participation des habitants» (Geindre, 1993, p.49); «Quelle place pour les habitants?» (Sueur, 1998, p.145).
- 4 Entre 1970 et 2000, l'abstention électorale a doublé; elle est surtout d'origine populaire. À l'abstention s'ajoute le problème de la non-inscription sur les listes électorales. On dénombre 25 % de non inscrits dans la cité des Cosmonautes à Saint-Denis, contre 10 % dans les années soixante-dix (Braconnier, Dormagen, 2007). Si, comme on le montrera, la délibération peut produire des effets de politisation, il faut souligner dès à présent que le lien entre l'organisa-

elle questionne alors le caractère «ascendant» (*bottom-up*)<sup>5</sup> de leur élaboration et le degré de leur confrontation, au sein d'espaces publics locaux, à leurs destinataires. Il s'agit donc d'étudier les dispositifs institutionnels participatifs en interrogeant leur portée et leurs effets mais également leur réception par les habitants, y compris leur volonté de ne pas ou de ne plus participer. De fait, l'enjeu consiste à croiser la question de la gouvernance avec celle de la citoyenneté, deux champs de recherche généralement cloisonnés (Lafaye, 2001; Carrel, 2007), à partir, nous le verrons, d'un élargissement de la perspective appuyé sur les théories de la délibération.

Il reste à préciser que, de même que les notions de citoyenneté ou d'espace public, celle de participation est difficile à appréhender du fait de son double caractère, normatif et empirique. La participation désigne un idéal démocratique, qui peut varier selon les postures idéologiques, mais elle désigne également un état des relations entre habitants et institutions, qu'il est possible d'observer et de décrire. Les significations qui lui sont données sont alors multiples et se superposent dans les discours et les pratiques. Face au «triple impensé conceptuel, procédural et politique» (Blondiaux, 2005) qui règne sur la démocratie participative, c'est donc davantage à la clarification des différentes catégorisations de la participation par les institutions, professionnels, habitants et associations qu'il faut œuvrer. Pour saisir la diversité des projets politiques poursuivis en son nom (Clarke, 2009; Neveu, 2011b), il est en particulier nécessaire d'observer comment s'opèrent les critiques et les justifications en public de cet objet se situant au cœur du «registre civique» (Boltanski, Thévenot, 1991).

De fait, la volonté de «faire participer les habitants» peut désigner des objectifs radicalement opposés, allant de l'opération de communication à la recherche d'une démocratisation des modes d'élaboration des politiques publiques, en passant par l'encouragement à l'activité associative (Zask, 2011; Roux, 2011; Bresson, 2007). Le plus souvent, elle se réduit en pratique à de l'information descendante et au développement de liens de proximité (Bacqué, Sintomer, 1999; Bacqué, 2005a; Donzelot, Epstein, 2006). La politique de la ville française apparaît, dans les recherches comparées, particulièrement marquée par cette logique descendante (*top-down*), empêchant la reconnaissance des ressources du quartier et le développement d'un pouvoir autonome des

---

tion d'une démocratie davantage participative et l'augmentation de la participation électorale est loin d'être automatique (Rey, 2005).

5 Il s'agit de partir des «choix individuels et organisationnels qui forment le cœur du problème auquel s'adresse la politique publique considérée, pour remonter de proche en proche à travers les règles, procédures et structures dans lesquelles se situent ces choix, jusqu'aux instruments de politique disponibles pour affecter ces phénomènes, et même au-delà aux objectifs de la politique qui peuvent être atteints» (Thoenig, 1985, p.29).

habitants<sup>6</sup>. L'accent mis ces dernières années sur la démolition-reconstruction de logements sociaux semble avoir privilégié l'imposition par le haut de la mixité sociale sur des territoires ciblés, au détriment de l'approche participative, dans le sens du développement social ascendant et de la coconstruction des projets, mais également de l'accessibilité aux services, emplois, transports et mobilités résidentielles des personnes (Lelevrier, 2011; Estèbe, 2008)<sup>7</sup>. Dans ce contexte, quelle est la réalité des pratiques en matière de participation dans la politique de la ville? De la matrice originelle de l'autogestion, ne reste-t-il que la dimension douce, visant l'apport de correctifs à la démocratie représentative, au détriment de la dimension subversive, visant la transformation profonde du système politique et social (Hatzfeld, 2011a)? N'a-t-on pas d'ailleurs assisté à des glissements de trajectoires des militants, des luttes urbaines à la participation institutionnalisée, à mesure que la professionnalisation de la participation s'est développée (Neveu, 2011a; Nonjon, 2006; Rosenberg, 2009; Tissot, 2007)? La politique de la ville, à travers ses dispositifs, ses animateurs et ses consultants, encourage-t-elle finalement l'émancipation sociale et politique des habitants?

## Émancipation ou « comédie urbaine » ? L'apport de l'ethnographie

Les deux catégorisations extrêmes de la participation, l'injonction participative ou comédie, d'une part, l'*empowerment* ou émancipation, d'autre part, constituent les deux bornes de l'analyse entre lesquelles les expériences naviguent.

Les dispositifs participatifs – réunions de concertation, conseils de quartiers, etc. – peuvent être vus comme une stratégie institutionnelle pour contenir la nouvelle « classe dangereuse » dans une visée disciplinaire<sup>8</sup>. Le fait de

6 C'est ainsi qu'ont pu être distinguées l'approche *people* anglo-saxonne, centrée sur le développement du pouvoir individuel et communautaire des habitants, de l'approche *place* française, centrée sur un traitement urbanistique et autoritaire des problèmes (Donzelot *et al.*, 2003). Le détour par les États-Unis permet en outre de découvrir l'ambivalence de la rénovation urbaine, entre parcours résidentiels positifs et « rénovation-déportation », ambivalence peu discutée en France où la rénovation urbaine fait consensus (Kirszbaum, 2008). Pour une tout aussi stimulante synthèse des débats et expériences de la participation dans l'urbanisme, des deux côtés de l'Atlantique, voir Bacqué, Gauthier, 2011.

7 Cette critique n'émane pas que des chercheurs. Les différents rapports du comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) pointent le défaut de participation effective des habitants aux programmes de rénovation urbaine. Plus généralement, les rapports d'évaluation de la politique de la ville sont sévères sur sa capacité à lutter contre la ségrégation sociospatiale, au point de parler de « République impuissante » (F. Goulard, F. Pupponi, *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués. La République impuissante*, Comité d'évaluation et de contrôle, Assemblée nationale, octobre 2010).

8 Reprenant la distinction de Rancière entre la politique comme affirmation discontinue de l'égalité et la police consistant à répartir et ordonner les hommes et les choses, on peut voir

s'adresser à des individus isolés plutôt que de faire appel aux associations serait, en outre, le meilleur moyen de les tenir à l'écart des enjeux de justice sociale. Cette analyse est un prolongement des critiques marxistes formulées à l'égard de l'«urbanisme participatif», qualifié de «comédie urbaine d'une cité sans classe» (Garnier, Goldschmidt, 1978). Les dispositifs participatifs jouent «contre la démocratie» lorsqu'ils aboutissent à accroître le pouvoir des institutions sur les individus, au lieu de leur fournir des armes politiques (Godbout, 1983). Une somme de travaux a analysé les ressorts de cet effet pervers. La position sociale du locuteur permet ou non l'accès «à la langue de l'institution, à la parole officielle, orthodoxe, légitime» (Bourdieu, 1982, p.107). Celles et ceux qui n'ont pas acquis le capital nécessaire font preuve de timidité, de parole maladroite ou d'absence de prise de parole, tels ces habitants d'une vallée des Appalaches, polluée par l'activité minière, qui ont plongé dans le silence politique (Gaventa, 1980).

De fait, les phénomènes de «cens caché» repérés dans la démocratie représentative<sup>9</sup> ne disparaissent pas miraculeusement avec la démocratie participative. Si les classes populaires se déplaçaient massivement dans les réunions publiques du Budget participatif de Porto Alegre, ce sont majoritairement des individus de la classe moyenne qui étaient élus conseillers du budget participatif<sup>10</sup>. En France, on fait le constat d'une «sous-représentation des personnes appartenant aux groupes dominés (précaires, jeunes, population d'origine immigrée)» dans les expériences participatives (Bacqué, Sintomer, 2011, p.15-16). Le poids de la condition socio-économique dans le fait de prendre part aux débats et de voter a également été souligné dans les recherches anglo-saxonnes sur la démocratie participative (Abers, 2000; Mansbridge, 1980). De même, dans les services publics, la rhétorique gestionnaire qui valorise la figure de l'usager ne saurait masquer la domination institutionnelle, même si l'observation ethnographique en laisse percevoir des formes d'atténuation<sup>11</sup>. La notion de «coproduction de la relation de service» est alors rejetée au

---

la manière dont les collectivités territoriales, dans la mise en œuvre de la démocratie participative, se situent davantage du côté de la police (Gourgues, 2010). Sous couvert d'implication, c'est alors avant tout la discipline qui est convoquée, comme un chercheur danois l'analyse à propos des usagers de drogue (Asmussen, 2003).

- 9 Le «cens caché» désigne le phénomène par lequel un nombre limité de personnes, diplômées et aisées, participe directement aux activités politiques. Sauf cas exceptionnels (manifestations, pétitions, émeutes), la plupart des gens assistent en spectateurs au déroulement de la compétition politique (Gaxie, 1978).
- 10 Les classes populaires viennent aux réunions publiques mais «ce sont les personnes qui sont assurées d'un minimum de stabilité, dont les familles touchent entre une fois et quatre fois le salaire minimum» qui sont les plus présentes dans ces réunions (Gret, Sintomer, 2002, p.82).
- 11 Des «arrangements coutumiers» (Warin, 1993), des assouplissements de la règle par le développement de «rapports familiaux» entre usagers et agents (Siblot, 2006) atténuent la domination sociale au guichet.

motif qu'elle recouvre une vision enchantée du rapport des usagers aux institutions, passant sous silence son caractère profondément dissymétrique (Dubois, 1999, p.57).

Par contraste, les analyses qui voient dans la participation un levier pour l'émancipation des populations socialement dominées abordent la «coproduction» sous l'angle de la participation des usagers-citoyens à la définition et à l'évaluation des services publics (Chauvière, Godbout éd., 1992; Warin éd., 1997). Alors que les recherches qui se limitent à la relation de service saisissent l'usager dans la posture de «l'usager assujetti», celles qui portent sur des expérimentations participatives le saisissent dans la posture de l'«usager citoyen» qui formule et confronte ses exigences sur le bien public (Lafore, 1992). Sans nier les dissymétries structurelles, on observe alors ce qui se passe, en situation, quand cette dissymétrie est momentanément suspendue dans des «forums hybrides» (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) ou des «contre-pouvoirs délibératifs» (Fung, Wright éd., 2003). Les dispositifs participatifs sont vus comme un vecteur possible d'émancipation sociale et politique des habitants. Il s'agit de prolonger les travaux pionniers qui avaient apporté la preuve empirique de la richesse éducationnelle et démocratique de la participation, à condition qu'une réduction des inégalités d'accès à la parole performative soit assurée (Pateman, 1970). À cet égard, les approches pragmatistes, qui reconnaissent une certaine marge de manœuvre à l'usager dans la conduite de l'interaction, ne nient pas pour autant le caractère profondément dissymétrique de la relation de service<sup>12</sup>. Dans l'optique d'«école de la démocratie» (Talpin, 2011a), la participation est appréhendée comme un moyen, pour les citoyens «ordinaires», de faire valoir leurs droits, de se voir reconnaître une légitimité et des savoirs et de peser sur les décisions publiques (Hatzfeld, 2011b). Les «acteurs faibles» ont une voix et leurs armes ne sont pas nécessairement de «faibles armes», même s'ils peinent le plus souvent à s'organiser collectivement, à imposer leur temporalité et à peser dans les choix politiques (Bessin, Roulleau-Berger, 2002; Payet, Guilianni, Laforgue éd., 2008; Weller, 2008). L'accent est alors mis sur les processus davantage que sur les structures, étant entendu que l'affirmation d'égalité est la première marche du développement de l'égalité, en ce qu'elle encourage la subjectivation et l'émancipation citoyennes (Rancière, 1995).

Les approches interactionnistes, empruntant à l'anthropologie de la citoyenneté et à la philosophie pragmatiste, permettent d'adopter un regard moins normatif sur les dispositifs participatifs. Sans préjuger à l'avance de

12 En écho avec le «blocage de l'échange rituel» de Goffman, le «dialogue de sourds» caractérise la relation inégalitaire entre des usagers qui racontent leur expérience avec émotion et des agents qui sélectionnent froidement les informations selon les normes administratives (Joseph, 1998, p.113).

leur caractère trompeur ou émancipateur, sans chercher à hiérarchiser les pratiques et paroles, il s'agit d'analyser, par l'ethnographie, les opérations de cadrage qui s'y jouent et qui nous renseignent sur les pratiques sociales (Goffman, 1991 [1974]; Cefaï, Joseph éd., 2002; Eliasoph, 2010 [1998]; Berger, 2009; Berger, Cefaï, Gayet-Viaud éd., 2011). Si on conçoit la citoyenneté non pas comme un attribut naturel ou un statut, mais comme un processus, un apprentissage qui se joue dans l'intervalle entre individus et institutions, dans cet « espace qui est entre les hommes » (Arendt, 1983 [1961]), alors la démarche à adopter doit permettre l'analyse de cette relation en situation. Une approche ethnographique et processuelle de la participation, centrée sur la trajectoire passée des acteurs et sur les transformations des savoirs et des savoir-faire en situation (Talpin, 2010), mais également sur le poids du contexte interactionnel facilitant ou non l'énonciation d'une parole publique critique (Eliasoph, 2010 [1998]; Gamson, 1992), prête attention aux tactiques, aux évolutions, aux processus d'émancipation et de résistance des individus, aussi mineurs soient-ils (De Certeau, 1990 [1980]; Scott, 2008 [1990]; Cossart, 2010). Sans forcément prendre part aux dispositifs institutionnels, de nouvelles formes de collectifs émergent, participant « à bas bruit » (Borzeix, Collard, 2009), pratiquant une « résistance discursive » (Le Texier, 2006), faisant preuve de « vigilance » (Overney, 2011). L'ethnographie de ces activités aux « frontières du politique » (Balibar, 2009; Arnaud, Guionnet éd., 2005; Neveu, 2011b) nous renseigne tout autant sur les ressorts et les évolutions de la participation que sur les activités menées au sein des seuls dispositifs institutionnels.

Si elles reposent sur des attendus opposés, les deux lignes d'investigation présentées aboutissent parfois à des constats similaires et restent articulables empiriquement – c'est tout au moins le pari qu'on se propose de réaliser ici. Le point de vue adopté, fondé sur les apports de la démarche ethnographique, consiste en effet à combiner les approches micro et macrosociologiques dans la recherche, en opérant des allers et retours entre l'interaction et le contexte sociopolitique. L'ambition de cette « approche pragmatique étendue », au carrefour du pragmatisme et de la sociologie politique, est d'opérer des va-et-vient entre « la microanalyse des situations et l'identification de régulations politiques plus larges » (Weller, 1998, p. 382). La citoyenneté est en effet un champ d'étude complexe, qui demande à ce qu'on se place au cœur du dilemme entre l'individu et le collectif, entre l'être moral et l'être collectif (Birnbaum, Leca éd., 1991). À ce titre, elle doit être appréhendée non seulement dans sa dimension juridique et institutionnelle, mais également dans sa dimension pratique, comme une activité de la vie quotidienne dans des contextes divers, sans omettre celui des luttes sociales (Neveu, 2004).

Les tâtonnements des administrations pour « faire participer les habitants » méritent en tous les cas d'être analysés empiriquement, au lieu d'être rabattus



a priori, entre misérabilisme et populisme (Grignon, Passeron, 1989), sur des formes cachées de management produites par des institutions qui chercheraient à asseoir leur légitimité ou bien sur des volontés désintéressées d'extension de la démocratie, à travers la célébration d'une capacité universelle des habitants à l'autogouvernement. Pour sortir de ces alternatives à la fois pratiques, théoriques et normatives, l'une des voies possibles consiste à ouvrir l'enquête sur les dispositifs participatifs au problème de la délibération.

## Délibération et inégalités

Les théories de la délibération, développées initialement au sein de la philosophie politique allemande et américaine et dont une partie des textes fondamentaux a été récemment traduite en français (Girard, Le Goff éd., 2010; Sintomer, Talpin éd., 2011a), apportent en effet un éclairage incontournable sur la question de la participation. Depuis la fin des années quatre-vingt, la législation française élargit régulièrement les droits des citoyens, habitants ou bénéficiaires de minima sociaux, à être informés et consultés sur les décisions qui les concernent<sup>13</sup>, phénomène qualifié de «montée de l'impératif délibératif» (Blondiaux, Sintomer, 2002). Il sera donc en réalité davantage question ici de «démocratie délibérative» que de «démocratie participative», cette dernière impliquant, dans son sens strict, une transformation profonde de la démocratie représentative, non advenue en France à l'exception de quelques expériences de budget participatif (Sintomer, 2011). La démocratie délibérative ne signifie pas un rejet des représentants en démocratie, mais l'idée que leur conception du «bien» puisse être remise en cause à intervalles réguliers, afin que la définition du juste demeure l'objet d'un débat pluraliste constant (Manin, 1985). La «délibération générale» est défendue au motif que, d'une part, elle permet aux minorités de faire valoir leurs points de vue, qu'elle est, d'autre part, un facteur d'amélioration des décisions politiques par la prise en compte d'éléments inaperçus et, enfin, qu'elle constitue un processus d'éducation et de formation des citoyens (*ibid.*)<sup>14</sup>.

- 13 Un des exemples récents est fourni par la loi n°2008-1249 généralisant le revenu de solidarité active (RSA), qui impose, d'une part, le principe d'une participation effective des personnes intéressées à la définition, à la conduite et à l'évaluation des politiques d'insertion, et rend obligatoire, d'autre part, la présence de représentants des bénéficiaires dans les équipes pluridisciplinaires, décisionnaires en matière de suspension ou de sortie du RSA.
- 14 Si le système politique et administratif français est souvent présenté comme peu délibératif, les recherches sociohistoriques montrent cependant que des périodes ont existé pendant lesquelles la pratique du «débat contradictoire» était courante (Cossart, 2010). Il apparaît ainsi essentiel de croiser les analyses de la délibération sur différentes périodes historiques et contextes nationaux (Bacqué, Sintomer éd., 2011; Bacqué, Sintomer, Flamand, Nez éd., 2010).

Sur le plan théorique, la participation et la délibération apparaissent bien comme «deux idées distinctes, et peuvent même conduire à des orientations opposées» (Cohen, Fung, 2011 [2004], p.120). Accroître la qualité de la délibération peut se faire sans une plus grande participation du public, et à l'inverse, étendre la participation sous la forme du contrôle populaire direct peut diminuer la qualité de la délibération<sup>15</sup>. Les tensions entre participation et délibération ne sont cependant pas irréductibles; certains parlent d'«affinités électives» entre les deux processus (Sintomer, 2011). Outre l'élargissement de l'espace public au sens de Habermas (médias pluralistes et indépendants, associations autonomes et dynamiques, partis politiques, libertés civiles, etc.), la piste de la «délibération participative directe» s'avère la plus proche des pratiques étudiées dans les derniers chapitres de ce livre, permettant «à un nombre restreint de citoyens de délibérer entre eux ou avec des élus afin d'améliorer la qualité des décisions publiques, en y injectant du savoir d'usage, de nouveaux points de vue, des intérêts généralement marginalisés, ou encore en accroissant leur transparence» (Cohen, Fung, 2011 [2004], p.124). Parmi les théoriciens de la délibération, Fung, Cohen et Wright sont ceux qui tentent le plus d'articuler les dimensions délibérative et participative, en travaillant sur la qualité délibérative des dispositifs participatifs et sur la façon dont les «minipublics» peuvent nourrir l'opinion publique (Fung, Wright éd., 2003).

L'idéal délibératif se heurte, cependant, violemment à la question de l'inégalité, ce «défi du pouvoir» (Sintomer, Talpin éd., 2011a), tandis que les théories de la délibération ont souvent été critiquées pour leur incapacité à servir la justice sociale. Elles ont été en effet accusées d'être aveugles aux dimensions pratiques, corporelles et relationnelles de la citoyenneté et ainsi de renforcer, paradoxalement, les inégalités, en valorisant des normes excluantes. Ces critiques, particulièrement développées par le courant féministe, ont pointé en particulier l'idéal «désincarné» du citoyen chez Habermas, reproduisant le modèle patriarcal en politique (Sanders, 1997; Fraser, 1993; Mansbridge, 1991; Young, 2010 [1996]). Ces auteures ont également critiqué l'idéal consensuel des théories de la délibération, qui comporte le risque de voir s'évanouir toute dimension conflictuelle, et par conséquent égalitaire, dans la démocratie, du fait que le consensus masque en réalité le plus souvent un appel au consentement (voir également Mouffe, 1999).

Si Sanders rejette la délibération au motif qu'elle renforce les inégalités, d'autres théoriciens tels que Young, Dryzek ou Fung reprennent ces critiques, mais pour améliorer, renforcer, compléter la théorie délibérative.

15 On peut également distinguer trois interprétations des pratiques participatives, selon qu'elles apparaissent comme un complément, un correctif ou un substitut à la démocratie représentative (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005).

Des réflexions peuvent également être recherchées du côté de Bohman, qui, inspiré par les travaux d'Amartya Sen, propose une approche en termes de «capabilités», ou indicateur de la capacité des individus à initier une délibération publique à propos de ce qui les concerne (Bohman, 2008)<sup>16</sup>. Trois pistes peuvent être distinguées chez les théoriciens, pour lutter contre la reproduction des inégalités dans la délibération.

La première piste est celle de l'«activisme délibératif» (Fung, 2011 [2005]). La démocratie délibérative est doublement révolutionnaire, estime Fung, car elle implique, d'une part, des mutations substantielles des institutions et des modes de prise de décision, d'autre part un contexte social et économique radicalement égalitaire. Au lieu d'attendre la révolution, l'activisme délibératif consiste à distiller, dans un monde inégalitaire, injuste et imparfait, autant de délibération que possible, d'opter pour une «voie moyenne» entre l'éthique de la délibération et celle de la révolution, de s'inspirer de la désobéissance civile pour transformer les idées et les pratiques<sup>17</sup>.

La seconde piste consiste à adopter une conception pluraliste de la délibération. Les théoriciens de la démocratie délibérative évoquent tous la transformation, via la délibération, des préférences, intérêts, croyances et jugements des individus. Contrairement à celles et ceux qui voient dans la transformation des préférences le processus de découverte ou de construction de *l'unité sociale*, Young plaide pour que l'exercice démocratique s'incarne dans un *pluralisme* et permette aux différences, notamment sociales, de devenir des ressources :

Une conception plus riche des processus de discussion démocratique intervient si nous supposons que les différences en termes de position sociale et d'identité constituent une ressource pour la raison publique, plus que des ferments de division que la raison publique transcende. (Young, 2010 [1996], p. 313)

L'apprentissage dont il est ici question, cette «transformation des préférences», est la compréhension des différences, des conflits, et non la recherche du consensus ou de l'unification des points de vue. Dans cette optique, et dans la lignée d'Arendt, la compréhension mutuelle ne signifie pas l'identification des uns aux autres, mais la reconnaissance des différences et la transformation des violences en conflits. À l'opposé d'une conception désincarnée du citoyen, les différences sociales sont vues comme des ressources politiques, pour enrichir la discussion démocratique et la prise de décision. Young apporte également des réflexions sur les rituels de salutation, la rhétorique et l'émotion, autant d'éléments sur lesquels travailler pour déconstruire

16 Pour davantage de précisions sur ces courants théoriques, voir Girard, Le Goff éd., 2010.

17 Le croisement entre les théories de la délibération et des mouvements sociaux mériterait d'être approfondi sur cette question de la désobéissance en démocratie (Laugier, Ogien, 2010).

les inégalités dans la délibération (Young, 2000, p.39). De ce point de vue, l'enjeu de la présente enquête consiste à approfondir l'analyse des conditions – acceptation de formes incorrectes de paroles citoyennes, recours au témoignage, impartialité méthodologique assurée par des tiers, etc. – auxquelles la démocratie participative peut faire émerger le conflit social au lieu de le contourner (Blondiaux, 2009; Manin, 2002).

Enfin, la troisième piste est celle de l'*empowerment*. Les théoriciens de la délibération parlent peu de cette notion, mais leur conception de la «transformation des préférences» y fait directement écho. L'*empowerment* est couramment défini comme le processus par lequel un individu ou une *community* (un groupe) acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, à la fois individuelle et collective (Biewener, Bacqué, 2011). La conception originare de l'*empowerment*, telle qu'elle s'est développée à travers le *community organizing* (Alinsky, 1976 [1971]), dans le sillon des combats féministes et des Noirs américains des années soixante et soixante-dix (Calvès, 2009), est clairement située du côté du mouvement social, de la lutte collective. Les pouvoirs publics peuvent-ils encourager l'*empowerment* par la mise en place de procédures délibératives? Le risque n'est-il pas d'en perdre la dimension contestataire et revendicatrice (Biewener, Bacqué, 2011)? L'importance du conflit, de l'action collective, de contre-pouvoirs agonistiques, dans le fonctionnement de la démocratie, n'est plus à prouver (Mouffe, 1999; Blondiaux, 2009; Cefaï, 2007; Fung, Wright éd., 2003). Les mouvements sociaux et politiques effectuent tout un travail pour transformer l'expérience du mépris social en une lutte pour la reconnaissance et pour la redistribution dans le sens de la justice sociale (Honneth, 2000 [1992]; Fraser, 2011 [2005]). Cela dit, l'opposition entre la contestation, du côté des mouvements sociaux, et la récupération, du côté des institutions qui organisent des dispositifs délibératifs, n'est probablement pas si figée en réalité. Non seulement des hybridations entre les formes agonistiques et délibératives de contre-pouvoirs peuvent exister, mais aussi, les mouvements sociaux sont eux-mêmes parfois issus de pratiques délibératives, qu'ils continuent de développer (Neveu, 2011b). L'observation empirique doit ainsi se montrer particulièrement attentive à ces continuités, sans en minimiser toutefois les tensions.

Pour cela, l'enquête se propose également d'approfondir la question de l'échelle de la délibération. Les expériences ici restituées relèvent toutes de «minipublics»<sup>18</sup>. Or, les théoriciens de la délibération en pointent les limites : comment articuler la délibération de quelques dizaines de personnes en face à face, dans des mini-publics artificiels, avec la délibération de toute la

18 La référence en la matière est l'assemblée citoyenne de Colombie britannique, en 2003, avec le tirage au sort de 160 citoyens chargés de proposer un nouveau mode de scrutin (Warren, Pearse, 2008; Talpin, 2011b).

population (Girard, 2010)? Focalisée sur ces minuscules groupes, la théorie de la délibération est accusée d'avoir «abandonné la démocratie de masse à son sort» (Chambers, 2011 [2009]; voir aussi Manin, 2011 [2005]). Il s'agit dès lors d'être attentif, à la suite d'Archon Fung et Erik Olin Wright, à l'articulation ou à l'absence d'articulation entre les minipublics et l'espace et l'opinion publics. À cet égard, l'approche par la théorie pragmatiste du public constitue un enrichissement supplémentaire dans l'analyse, comme nous allons le discuter à présent.

## Publicisation des problèmes sociaux

Le croisement entre les théories de la délibération et les théories du public apparaît particulièrement fructueux. Certains théoriciens de la délibération font d'ailleurs explicitement référence au courant pragmatiste initié par Dewey, lorsqu'ils plaident pour une approche processuelle, attentive aux phénomènes d'ajustement et de coordination à l'œuvre dans la délibération (Bohman, 1996; Young, 2000)<sup>19</sup>.

La notion d'espace public est entrée dans le vocabulaire des sciences sociales quelques décennies après que Jürgen Habermas a publié l'ouvrage fondateur *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, en 1962 (Habermas, 1978 [1962]). À la suite des pragmatistes, on estime que la notion d'espace public, telle qu'Habermas l'a développée, est trop centrée sur les instances de débat. Il convient d'intégrer dans l'analyse le processus de mise en visibilité des individus et des problèmes sociaux sur la scène publique, et par extension les attitudes et les activités individuelles et collectives qui consistent à sortir de la sphère privée pour ouvrir des problèmes au jugement public<sup>20</sup>. L'espace public est ainsi conçu, à la suite d'Hanna Arendt, dans sa dimension de «scène publique», c'est-à-dire une «scène d'apparition où accèdent à la visibilité publique aussi bien des acteurs que des événements et des problèmes sociaux» (Quéré, 2002a, p.77).

Le terme «public» désigne ainsi à la fois le processus de constitution de problèmes publics et l'activité des individus qui s'assemblent pour enquêter et agir sur leur environnement. Des troubles peuvent rester «invisibles» en ce qu'ils n'apparaissent pas publiquement – sur la scène politique locale, dans la presse, aux yeux du reste de la population – comme des problèmes qui concernent l'ensemble de la société et qu'il s'agit de régler. Ainsi, l'alcool au volant, qui n'était pas perçu comme problématique pour la société, est progressivement

19 Pour une discussion de ces croisements, voir Girard, Le Goff éd., 2010, p.46-51.

20 Habermas a d'ailleurs complété sa théorie pour prendre ces considérations en compte (Habermas, 2012 [2008]).

devenu un problème public, appelant l'action du législateur (Gusfield, 2009 [1981]). Cette approche dramaturgique du public, qui consiste à décrire les arènes publiques qui se forment sur un problème et pointent vers des modalités de règlement par l'action publique, a été récemment développée en France (Cefaï, Joseph éd., 2002; Cefaï, Pasquier éd., 2003). De ce point de vue, la «mauvaise réputation» des quartiers d'habitat social menace le public en ce qu'elle empêche les habitants et les troubles qu'ils subissent d'apparaître sur la scène publique (Dulong, 1992). Cette question est indissociable de celle de l'activité d'individus qui s'assemblent en un «public actif» pour enquêter sur ce qui pose problème, désigner des responsables, formuler des propositions de règlement du problème et faire valoir leurs droits (Dewey, 2003 [1927]; Zask, 2011). Quels sont les mécanismes qui s'opposent à la publicisation des problèmes dans les quartiers d'habitat social et à la constitution de publics actifs? Ces mécanismes sont-ils travaillés, voire déconstruits, dans le cadre de dispositifs participatifs?

Il s'agit d'étudier les contextes d'interaction qui favorisent ou au contraire empêchent la publicisation des problèmes que les habitants des quartiers d'habitat social vivent, sans forcément pouvoir les caractériser, les prouver, les dénoncer. Si des phénomènes «d'évaporation politique»<sup>21</sup> existent, c'est en partie parce que le contexte d'interaction entre habitants et pouvoirs publics est marqué par des pressions institutionnelles subtiles, qui renvoient les habitants à leur condition d'individus isolés et mus par la volonté de défendre leurs intérêts privés. Procéder à l'ethnographie des prises de parole d'habitants des quartiers d'habitat social dans différents contextes publics d'interaction (la réunion publique, l'association de quartier et les dispositifs des «artisans de la participation») permet de mieux comprendre les phénomènes de publicisation, ou au contraire d'invisibilité ou d'«éclipse du public», pour reprendre l'expression de Dewey, dans ces quartiers.

## Une confrontation de perspectives et de terrains de recherche

Le cadre historique, institutionnel, légal, ainsi que le contenu des politiques publiques, qui fournissent l'arrière-plan des interactions, constituent une dimension incontournable du processus de participation. Cependant,

21 Nina Eliasoph a décrit le processus «d'évaporation politique» à l'œuvre dans plusieurs associations aux États-Unis (Eliasoph, 2010 [1998]). Alors que les paroles qui sont échangées «en coulisses», dans l'intimité de l'association, sont orientées vers le bien public (demande de justice, dénonciation), en situation publique, devant les élus et responsables, cette parole politique s'évapore (les individus s'expriment au nom de leur famille ou de leur logement). De tels phénomènes ont également été repérés dans les associations françaises (Hamidi, 2010).

focaliser l'analyse uniquement sur la politique de la ville empêche de saisir des pratiques alternatives à «l'injonction participative» que les institutions adressent aux habitants relégués dans les quartiers pauvres. Le choix des terrains d'enquête a ainsi permis d'explorer des situations dans lesquelles des habitants participent à la définition de l'intérêt général, dans des conditions exceptionnelles d'égalité avec des professionnels et des élus. Il a aussi offert de sortir du seul champ de la démocratie délibérative et de ses espaces expérimentaux, afin de ne pas passer à côté des relations quotidiennes entre habitants et institutions. L'approche en termes de constitution des problèmes publics est ainsi seule à saisir la question de la participation d'une manière plus complète et plus compréhensive. Elle permet d'analyser les processus de passage du privé au public, de l'intime au politique, de l'individuel au collectif. C'est en diversifiant et en articulant les courants théoriques, au croisement de l'analyse des politiques publiques, de la démocratie participative et de l'ethnographie du public, qu'on s'autorise à saisir la complexité des discours et des pratiques sur la «participation des habitants».

C'est également en diversifiant les terrains d'analyse que l'analyse peut s'enrichir. Enquêter à Grenoble, ville emblématique du fait de son histoire politique autour d'Hubert Dubedout, instigateur des «groupes d'action municipale» et maire de 1965 à 1983, permet d'analyser la manière dont la politique de la ville traduit, trente ans après, la doctrine participative en pratique. L'enquête s'est effectuée à deux niveaux. Le niveau de la communauté d'agglomération d'abord, afin d'analyser le contenu de la politique de la ville, compétence d'agglomération, en matière de participation. Le niveau du quartier ensuite, en menant une ethnographie des relations entre habitants et institutions dans le quartier «Teisseire», en particulier l'observation de réunions publiques et le suivi de l'activité d'une association de locataires<sup>22</sup>.

Parallèlement, un autre terrain a pris forme, à partir de l'observation participante d'une expérience de groupe de discussion entre des habitants d'un quartier d'habitat social et des professionnels d'une compagnie de bus, en banlieue parisienne. L'observation de ce «groupe de qualification mutuelle», au sein duquel l'asymétrie entre des chômeurs, des immigrés et des mères de famille nombreuse, d'une part, des agents et des représentants d'institutions, d'autre part, est atténuée pour faciliter la délibération collective, s'avère riche d'enseignements. Sur la piste des «forums hybrides» ou de «contre-pouvoirs délibératifs» réunissant des habitants éloignés de la parole publique et des «experts» en action publique – agents de services publics, responsables administratifs, élus –, l'enquête s'élargit à d'autres interventions du même type, animées par des consultants-militants de la participation. Outre la qualifica-

22 Voir l'annexe méthodologique pour une présentation plus précise de l'enquête.

tion mutuelle, cinq autres démarches sont analysées, qui partagent toutes l'objectif de susciter, sous la forme d'interventions temporaires commanditées par les institutions, de la délibération entre des habitants des quartiers populaires et des professionnels et responsables des politiques publiques qui les concernent. Il s'agit de l'automédiatisation (Moderniser sans exclure), de l'atelier de travail urbain et du forum (Arpenteurs), de l'assemblée plénière et de l'atelier citoyen (Université[s] du citoyen), de la coformation (ATD Quart Monde) et du théâtre-forum (Compagnie Naje). Les principes et méthodologies de ces démarches, choisies pour leur relative ancienneté, stabilité et légitimité dans le champ de la participation, peuvent tout à fait se retrouver dans les pratiques de professionnels de la politique de la ville, travailleurs sociaux, associatifs militants de l'éducation populaire, dès lors qu'ils innovent sur la question. L'analyse comparée de ces méthodes s'établit au moyen d'observations, de conduite d'entretiens, de lecture de leurs documents de travail, leurs sites internet et ouvrages, ainsi que du visionnage de films (voir l'annexe méthodologique). Pour compléter cette brève présentation de l'enquête<sup>23</sup>, il convient de préciser qu'elle est issue d'une thèse et que les observations sur lesquelles se fonde l'analyse, si elles ont une portée générale, sont néanmoins datées. Afin d'intégrer en partie les changements de contexte politique, les évolutions en matière de politique de la ville sont évoquées dans ce livre – à cet égard, les recherches récentes s'accordent d'ailleurs à dire que la dimension participative de la politique de la ville s'est encore affaiblie ces dernières années, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (Epstein, 2008; Kirszbaum, 2011; Donzelot éd., 2012). Enfin, précisons que les noms et prénoms des habitants et des professionnels qui apparaissent dans ce livre sont factices, à l'exception des « artisans de la participation » qui, souvent engagés dans des démarches de « recherche-action », sont suffisamment proches du monde de la recherche pour assumer que leurs activités soient discutées scientifiquement. Les villes et quartiers portent également des noms factices, à l'exception de Grenoble et du quartier Teisseire, cités comme tels pour prendre en compte l'histoire de la ville, pionnière en matière de participation.

23 Cet ouvrage est issu d'une thèse de doctorat en sociologie, vers laquelle nous renvoyons pour davantage de détails sur la méthodologie, ainsi que pour les remerciements (Carrel, 2004). Sans reprendre l'ensemble de ces derniers, nous souhaitons remercier à nouveau Anne-Marie Guillemard, directrice de thèse, les membres du jury, en particulier Alain Cottureau, ainsi que le Centre d'étude des mouvements sociaux (CEMS, EHESS). Nous remercions également le Centre de recherche « Individus, Épreuves, Sociétés » (CeRIES, Lille 3) au sein duquel les échanges se sont agréablement poursuivis, ainsi que les collègues qui ont contribué, grâce à leurs commentaires, à l'écriture de ce livre (Catherine Achin, Paula Cossart, Camille Hamidi, Loïc Blondiaux, Olivier Roueff, Julien Talpin). Nos remerciements s'adressent, enfin, aux enquêtés, en particulier les « artisans de la participation », qui ne cessent d'allier, malgré les difficultés, exigence professionnelle et engagement militant pour la justice sociale et la démocratie.



Le premier chapitre de cet ouvrage est consacré à l'analyse de la politique de la ville et de son rapport ambivalent à la question de la « participation des habitants », marqué aux origines par les luttes urbaines des années soixante et soixante-dix. L'analyse institutionnelle et cognitive de la politique de la ville amène ensuite à distinguer quatre catégorisations de la participation, dont la plus répandue est l'injonction participative. Les spécificités du système de protection sociale, ainsi que les tensions entre citoyenneté et pauvreté héritées de l'histoire, permettent enfin d'approfondir l'explication de la prédominance d'une telle injonction participative en France.

Le second chapitre s'attache à analyser plus précisément les obstacles de la constitution du public dans les quartiers d'habitat social. Au moyen d'une ethnographie des interactions entre habitants et institutions dans un quartier grenoblois, sont étudiées les possibilités offertes aux habitants, et parfois également conquises, de prendre part à la définition du projet de rénovation urbaine de leur quartier. Cette monographie permet de cerner les formes d'espace public existant dans les quartiers d'habitat social, dans un contexte de démocratie représentative.

Par contraste, le troisième chapitre analyse la manière dont le public est « suscité » dans le cadre de dispositifs réunissant, dans une logique de démocratie délibérative, des habitants et des représentants institutionnels. L'étude porte sur la démarche de « qualification mutuelle », au moyen d'une analyse comparée de sa mise en œuvre dans trois villes, sous l'angle de la publicisation des problèmes sociaux et des activités de mise à l'épreuve de la réalité sociale qui s'y jouent. La portée des effets d'*empowerment* et de publicisation s'avère plus ou moins réduite selon les cas observés.

Le quatrième chapitre, enfin, élargit l'analyse grâce à la comparaison de cette méthode avec cinq autres méthodes participatives. Nous procédons ainsi à l'analyse critique de l'activité des « artisans de la participation », qui amène les habitants les plus éloignés de la parole publique à prendre part aux délibérations sur le contenu des politiques publiques qui les concernent.

Cette analyse comparée permet d'interroger en profondeur les pratiques et les tensions à l'œuvre dans la construction de la participation, d'en dégager les contradictions, mais également les conditions de félicité.