



HAL
open science

Pouvoir d'agir et politique de la ville : un couple antagonique ?

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Pouvoir d'agir et politique de la ville : un couple antagonique?. Urbanisme, 2014, pp.49-52. halshs-01100411

HAL Id: halshs-01100411

<https://shs.hal.science/halshs-01100411>

Submitted on 6 Jan 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pouvoir d'agir et politique de la ville : un couple antagonique ?

Thomas Kirszbaum, sociologue (ISP, ENS-Cachan)

Urbanisme n°392, Printemps 2014

Chacun sait que le pouvoir ne se donne pas mais se conquiert. Aussi l'*empowerment* et les politiques publiques ne font-ils pas forcément bon ménage. Une offre institutionnelle de participation parfois pléthorique existe dans les villes françaises, sans que la plupart des citoyens s'en emparent. Le pouvoir d'agir (traduction désormais consacrée de l'*empowerment*) est-il pour autant condamné à se développer en périphérie des politiques publiques ? Ce serait manquer l'un de ses objectifs fondamentaux, celui de la transformation des institutions qui produisent des inégalités et contribuent à l'infériorisation permanente de certains groupes.

Si la visée est bien celle de l'émancipation /1, le chemin est donc étroit entre une participation institutionnalisée envahissant tout l'espace démocratique et l'auto-organisation de la société civile restant sans prise sur la décision publique. Non sans subtilité, Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mehmache ont tracé un tel chemin dans leur rapport au ministre délégué à la Ville /2. Si elle était prévisible /3, la minceur des retombées institutionnelles de ce rapport invite à s'interroger sur ce qui ne marche décidément pas au sein de ce couple antagonique que forment la politique de la ville française et le pouvoir d'agir, mais aussi sur les conditions – encore très hypothétiques – à réunir pour favoriser le croisement des deux logiques /4.

Reconquête de la légitimité représentative

Commençons par reconnaître ce qui dysfonctionne dans ce couple : chacune des parties ne met pas le même sens sous les mêmes mots. Pour les auteurs du rapport précité, les maîtres mots sont l'indépendance, les contre-pouvoirs, l'interpellation, la conflictualité, la co-décision, etc. Ils ne conçoivent pas le pouvoir d'agir comme un simple appoint de la démocratie représentative mais comme l'aiguillon indispensable des transformations politiques et institutionnelles.

On mesure l'ampleur du malentendu avec les « patrons » locaux de la politique de la ville que sont les maires ou leurs adjoints. Dans un climat de défiance généralisée envers la représentation politique, la démocratie participative est pour eux l'instrument d'une re-légitimation. D'où l'offre municipale de « participation » que les élus utilisent pour mettre en scène leur proximité avec leurs administrés, mais aussi pour tenter de restaurer leur crédibilité de décideurs, en mobilisant l'« expertise d'usage » des habitants au service de l'optimisation des politiques locales.

Ainsi conçue, la démocratie participative est une sorte d'appendice de la démocratie représentative /5. On ne doit pas y voir forcément une mascarade ou une manipulation. Les élus conservant le privilège de la décision finale, les arènes de la participation institutionnalisée peuvent ouvrir des espaces de « concertation » ou de « co-production » permettant à des citoyens d'exercer une influence (mesurée) sur les décisions publiques. Et aux élus d'en retirer un bénéfice : s'assurer que leurs décisions sont plus conformes aux attentes des citoyens améliore leurs chances de réélection ; associer ces derniers à l'élaboration d'une politique publique est l'occasion de faire œuvre de pédagogie pour les aider à mieux appréhender les contraintes institutionnelles, ramener leurs demandes à un

niveau « raisonnable », limiter par conséquent les frustrations ultérieures... et donc les risques de sanction électorale.

Perfectionnement de la démocratie représentative par le travail d'élus à l'écoute de leurs administrés d'un côté, extension du domaine de la démocratie par la création d'espaces conférant pouvoir autonome et capacité d'interpellation à la société civile de l'autre : on perçoit mal ce qu'une politique de la ville d'âge respectable et un pouvoir d'agir encore à naître auraient à mettre en partage pour sceller leur union. Sauf à changer « radicalement » la politique de la ville dans le droit fil des recommandations du rapport Bacqué-Mechmache.

Le point sur les trois « I »

Changer l'objet de la démocratie participative s'avère hélas bien plus délicat dans la politique de la ville que dans un contexte de droit commun. En distinguant trois niveaux de réalité, les idées, les intérêts et les institutions – soit les trois « I » –, l'analyse des politiques publiques aide à identifier ces freins /6. Des freins qui tendent à se renforcer mutuellement, donc à « faire système », rendant d'autant plus hypothétique le passage d'un système à un autre.

À l'obstacle d'une culture politique française survalorisant la démocratie représentative, s'ajoutent dans le registre des idées (ou des représentations) les effets de l'idéologie républicaine de l'intégration. Comprise comme un mode de gestion de la présence « immigrée » dans l'espace urbain, la politique de la ville mobilise un faisceau de représentations sur les quartiers et leurs habitants, appréhendés (aux sens propre et figuré) au prisme de leur distance à une norme d'assimilation culturelle. Construisant l'exceptionnalité des quartiers comme autant de « ghettos à casser », déniait à leurs habitants la légitimité à être là où ils sont au nom d'un déficit supposé de mixité, la lecture dite « républicaine » apporte une sorte de démenti à l'idée maîtresse du pouvoir d'agir selon laquelle ces quartiers seraient riches avant toute chose du potentiel d'engagement civique de leurs habitants. Le spectre du « communautarisme » religieux finit de disqualifier l'idée même de « communautés d'intérêts » pouvant s'affirmer dans la sphère publique.

La politique de la ville véhicule en outre des représentations et un vocabulaire infantilisant les publics minoritaires. La question de leur citoyenneté s'intriquant avec celle de leur (non)intégration, ces citoyens « en devenir » sont justiciables de formes de remédiation au sein d'équipements publics ou d'associations les aidant à se hisser à hauteur des exigences de l'universalisme républicain /7. Alors qu'elles sont souvent les fers de lance des mobilisations citoyennes dans les quartiers populaires, les femmes d'origine immigrée sont ainsi des « mamans », paradoxalement incitées à prendre leurs distances avec les rôles traditionnels que leur assignerait leur groupe d'appartenance /8.

Le trait le plus saillant, dans le registre des intérêts, est bien entendu l'affirmation d'une supériorité de la légitimité tirée du suffrage universel, faisant des élus les seuls énonciateurs légitimes (avec les représentants de l'État) de la substance de l'intérêt général. Les autres expressions sont ramenées à des revendications minoritaires et reléguées dans la sphère des intérêts particuliers. Considérés comme non représentatifs, les associations et autres collectifs se voient contournés au profit des « habitants », destinataires privilégiés mais atomisés de l'offre institutionnelle de participation /9.

La conception monopolistique de l'intérêt général a son pendant dans une monopolisation de la « parole habitante » par des hommes généralement blancs et d'un certain âge qui investissent les instances de la démocratie participative, où la proximité avec les élus constitue une ressource pour la construction de leurs stratégies personnelles de

notabilisation. Cette petite élite d'habitants notabilisés (ou aspirant à l'être) est souvent en décalage profond avec la sociologie majoritaire de quartiers populaires à la fois jeunes, multi-ethniques et paritaires par définition. L'homogénéité sociale, ethnique et de genre de ces habitants « institués » n'est que le reflet, à une micro-échelle, de l'homogénéité sociologique des élus.

Le troisième facteur d'inertie renvoie aux institutions, en l'occurrence aux instruments de la politique de la ville et au rôle dévolu aux associations. L'esprit du *new public management* qui souffle sur les politiques publiques depuis une douzaine d'années renforce l'instrumentalisation des associations au service d'objectifs définis de manière unilatérale par la puissance publique. Toutefois, la gouvernance de la politique de la ville a eu d'emblée un caractère asymétrique, symbolisé par le fait que les associations ne sont pas signataires des conventions, qu'elles sont écartées des comités de pilotage et donc absentes des arènes où se font les choix /10. Les associations n'en sont pas moins en première ligne pour prendre en charge des besoins sociaux. Mais ni leur fonctionnement démocratique ni la diversité de leurs responsables ne constituent des critères de sélection des porteurs de projet.

L'instrumentalisation des associations ne s'est pas entièrement substituée à la reconnaissance et la valorisation d'initiatives citoyennes par la politique de la ville. Mais cette politique s'apparente de moins en moins au laboratoire de l'innovation démocratique qu'elle ambitionnait d'être à l'origine. Accaparées par les tâches administrativo-financières ou de coordination avec les autres politiques publiques, les équipes de la politique de la ville ne sont plus toujours assez proches du terrain pour identifier des émergences associatives. Ces techniciens peuvent d'ailleurs se montrer ambivalents vis-à-vis d'initiatives qui pourraient concurrencer des activités existantes ou alimenter une critique de l'action des élus, lesquels redoutent par-dessus tout l'émergence de « contre-pouvoirs ». Les municipalités privilégient nettement des opérateurs associatifs dont les responsables maîtrisent les codes donnant accès aux guichets de la politique de la ville, et sont peu enclins à questionner les politiques publiques. Tout concourt ainsi à la stabilité du système.

Le rapport Bacqué-Mechmache a formulé des propositions fortes pour faire évoluer le « cœur » de ce système, en agissant tant sur le plan des représentations que sur ceux de la diversification des publics participants ou du rôle des associations /11. Ce rapport a nourri une bonne part de la récente discussion parlementaire sur le projet de loi pour la Ville et la Cohésion urbaine. Après une remarquable et longue éclipse, le retour de la question participative au premier plan de l'agenda national est une bonne nouvelle. Mais la seule innovation de la loi, sous cet angle, est la création de « conseils citoyens » dans *chaque* quartier prioritaire. Si la loi affirme un principe d'autonomie des futurs conseils vis-à-vis des collectivités locales, l'étroitesse du politique confine à l'étouffement... On en revient en effet au schéma traditionnel d'une offre participative octroyée « d'en haut » au lieu d'être construite « par le bas » au gré des mobilisations de la société civile. Le pouvoir d'agir des citoyens court en outre le risque de son institutionnalisation adjacente aux dispositifs de gestion publique. L'option de la « co-décision » ayant été écartée par le politique au profit d'une « co-construction » de la politique de la ville, la capacité des conseils citoyens à peser sur les décisions publiques est en effet des plus incertaines /12.

Le pouvoir d'agir entre *community organizing* et *community building*

Comment penser la contribution du pouvoir d'agir à la dynamique des politiques publiques, sans y sacrifier sa visée d'indépendance et d'émancipation ? La réponse à cette question ne peut être univoque. Deux modèles de relations dynamiques peuvent être ainsi distingués à

grands traits : celui de l'interpellation des politiques publiques, soit la formulation de revendications et de critiques de l'action publique dans une visée transformatrice ; celui de la reconnaissance publique des mobilisations de la société civile orientées vers le « faire », soit les productions de la société civile que la puissance publique ne peut assumer directement.

Dans un monde idéal, une même organisation devrait pouvoir passer d'un registre à l'autre. L'expérience des États-Unis montre toutefois une tendance sans doute inéluctable à la spécialisation des organisations. On y distingue à grands traits deux sphères de pratiques, renvoyant à deux écoles de pensée, celles du *community organizing* et du *community building* /13.

Pour le qualifier de façon sommaire, le *community organizing* cherche à provoquer l'irruption des « sans voix » dans la sphère publique, par un travail de repérage, de motivation et de mobilisation d'habitants autour de « campagnes » destinées à infléchir les décisions d'institutions publiques ou d'entreprises privées à l'origine d'injustices sociales /14. Comme il s'agit d'arracher des « victoires » aux pouvoirs établis, le *community organizing* se positionne en extériorité des politiques publiques (ou du monde économique), tout en cherchant à les transformer à l'issue d'un rapport de force. Ses acteurs ont donc à cœur de préserver une indépendance absolue vis-à-vis des pouvoirs publics et ils refusent en bonne logique tout financement de leur part.

Le *community organizing* se focalise sur les inégalités de pouvoir et de ressources entre les « *haves* » et les « *have nots* », pour reprendre la célèbre catégorisation de Saul Alinsky, son père fondateur. La logique du *community building* est inverse, faisant le pari que les individus et les groupes surmonteront les inégalités de pouvoir et de ressources pour résoudre en commun des problèmes à travers un processus collaboratif. La finalité du *community building* est de construire l'« infrastructure civique » des quartiers par un échange de tous les acteurs concernés à cette échelle, et avec des acteurs extérieurs, au sein de réseaux d'engagement civique obéissant à des normes de confiance et de réciprocité /15.

Dès lors, l'action collective peut s'inscrire dans les canaux des politiques publiques. L'enjeu est de fabriquer et mettre en œuvre de projets globaux pour les quartiers, en mutualisant des ressources (civiques, sociales, financières...) à la fois endogènes et exogènes. Tous les secteurs – public, privé, non lucratif – comme les simples citoyens sont appelés à prendre part à la définition d'une vision partagée de la « communauté » à construire et du chemin pour y parvenir. Les acteurs du *community building* sont invités à ne pas exprimer leurs seuls intérêts propres, mais à considérer la « communauté » comme un bien commun et à parler aussi de ce point de vue. Les élus locaux et leurs services sont appelés à s'inscrire dans ces démarches collaboratives, mais en tant que « pairs » placés sur un pied d'égalité avec les autres « *stakeholders* » (ou parties prenantes).

Ces *stakeholders* sont censés représenter la diversité de la communauté en termes de genre, ethno-racial, géographique ou économique. Pour s'assurer de ce pluralisme, les organisations œuvrant dans ce champ s'adjoignent souvent les services de *community organizers* appelés aussi *community builders*. Ils vont eux aussi au-devant des habitants et des associations pour s'efforcer de gagner leur confiance, développer leur leadership et leurs compétences. Mais comme la finalité n'est pas celle la confrontation, on parle parfois de version « *light* » du *community organizing* alinskien.

Quels enseignements tirer de cette description très sommaire des logiques du *community building* et du *community organizing* pour le cas français ? Tout d'abord celui du caractère plurivoque du pouvoir d'agir, dont le succès rhétorique s'accompagne en France

d'ambiguïtés, sinon de confusions. Cette brève incursion aux États-Unis donne ensuite la mesure du chemin à parcourir pour donner consistance au pouvoir d'agir tout en pensant son articulation avec les politiques publiques : en dehors du cadre de la politique de la ville, s'agissant de la version « pure », c'est-à-dire confrontationnelle, du *community organizing* /16, dont les acteurs d'ECHO (devenue l'Alliance citoyenne) ont appliqué les préceptes à la lettre dans l'agglomération grenobloise ; au sein même de la politique de la ville dans la version « collaborative » du *community building*.

Cette seconde approche définit un horizon possible d'intégration du pouvoir d'agir dans la mécanique de production des politiques territoriales. Mais à cette aune, la récente réforme de la politique de la ville ne s'accompagne d'aucune avancée décisive, tant sont nombreux et profonds les chantiers de réforme restant à ouvrir : sur le terrain des idées (travail sur les représentations relatives aux quartiers et à leurs habitants, diagnostics valorisant leurs ressources), celui des intérêts (méthode inclusive et égalitaire d'élaboration des projets, diversité des publics participants, co-décision dans la gouvernance) et celui des institutions (valorisation de la dimension citoyenne des projets financés, aide à l'émergence et à la formation de nouveaux leaders, redéfinition du mandat des techniciens comme *community builders*) /17.

En l'absence de perspectives de développement significatif du *community organizing* comme du *community building*, les tenants français du pouvoir d'agir semblent privilégier une autre voie : celle de la constitution d'un lobby des habitants des quartiers populaires qui bénéficierait d'une reconnaissance nationale par les pouvoirs publics. C'est là un enjeu fondamental de nature à réparer une anomalie démocratique, car seuls les lobbys du monde HLM et des maires de villes de banlieue sont reconnus jusqu'à nouvel ordre en tant que groupes d'intérêts. Dans un pays où la représentation des intérêts s'opère en grande partie sur le mode du « corporatisme sectoriel », les habitants des quartiers ont eu jusqu'ici le choix entre la confiance dans les pouvoirs publics, la résignation et l'émeute. Thomas Kirszbaum

Notes

1/ M.-H. Bacqué, C. Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte, 2013.

2/ M.-H. Bacqué, M. Mechmache, "Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous", Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet 2013.

3/ T. Kirszbaum, « Vers un empowerment à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », *La Vie des idées*, novembre 2013.

4/ Certaines des analyses qui suivent sont tirées de notre récent rapport pour le réseau Amadeus, *Valoriser les ressources des quartiers* (février 2014) ; elles n'engagent évidemment que leur auteur.

5/ C. Blatrix, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, 2009.

6/ B. Palier, Y. Surel, « Les "trois I" » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005.

7/ E. Palomares, A. Rabaud, « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves », *L'Homme et la Société*, n° 160, 2006.

8/ R. Cortesero, "Les centres sociaux, entre participation et cohésion sociale", Dossier d'étude n° 160, CNAF, février 2013.

9/ C. Neveu, « Just Being an "Active citizen" ?, Categorisation Processes and Meanings of Citizenship in France », in J. Newman, E. Tonkens (dir.), *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*, Amsterdam University Press, 2011.

10/ J. De Maillard, « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, n° 48, 2002.

11/ La grande majorité des propositions du rapport dépasse toutefois le champ d'action de la politique de la ville, rendant leur mise en œuvre plus incertaine encore. Voir T. Kirszbaum, « Vers un empowerment à la française ? », op. cit.

12/ L'article 5 bis de la loi indique sans autre précision que « *des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de politique du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain* ».

13/ Voir l'article éclairant de Julien Talpin, même si l'auteur durcit quelque peu l'opposition des modèles, dont nous discutons dans notre rapport précité pour le réseau Amadeus. J. Talpin, « Mobiliser les quartiers populaires. Vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France », *La Vie des idées*, novembre 2013.

14/ Cf. la contribution d'Hélène Balazard dans ce même numéro.

15/ Outre la philosophie communautarienne, le corpus de travaux sur le « capital social » développés dans le sillage de James Coleman et surtout de Robert Putnam en sont les sources d'inspiration les plus évidentes.

16/ Les tenants d'un modèle « pur » du *community organizing* ne se reconnaissent aucune parenté avec sa version « *light* », allant jusqu'à lui dénier l'étiquette de *community organizing*. L'opposition des deux approches n'est cependant pas toujours si tranchée.

17/ Pour une présentation plus détaillée de ces pistes d'évolution, cf. notre rapport précité pour le réseau Amadeus.