



**HAL**  
open science

## Valoriser les ressources des quartiers

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Valoriser les ressources des quartiers. [Rapport de recherche] Amadeus. 2014. halshs-01265113

**HAL Id: halshs-01265113**

**<https://shs.hal.science/halshs-01265113>**

Submitted on 16 Aug 2021

**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.

## **AMADEUS**

**Association des Missions d'Aménagement de Développement Economique, Urbain  
et Social**

### **VALORISER LES RESSOURCES DES QUARTIERS**

**DES PISTES POUR AMELIORER LA CONDUITE LOCALE DE LA POLITIQUE  
DE LA VILLE**

**ET EN RENFORCER LE CARACTERE PARTICIPATIF**

**MARS 2014**

**Rapport final de la mission confiée à Thomas Kirszbaum, Chercheur  
associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan,  
CNRS) – R.E.P.S.**

---

#### **AMADEUS**

L'association des missions d'aménagement et de développement économique urbain et solidaire (AMADEUS) rassemble des professionnels de la Politique de la Ville des grandes villes ou agglomérations françaises (Marseille, Lyon, Villeurbanne, Grenoble, Nantes, Paris, Toulouse, Rennes, Clermont-Ferrand, Mulhouse, Dunkerque, St Etienne, Metz, Lille, Plaine- Commune)

Contact : Patrice ALLAIS – p.allais@agglo-rennesmetropole.fr Tél. 02.23.62.21.90

---

Recherches et Études sur les Politiques Socio-urbaines (R.E.P.S.)

SIRET 385 229 349 00027

15 rue Pavée 75 004 Paris - Tel : 01 42 71 75 96

Courriel : tkirszbaum@yahoo.fr

En vue d'engager de nouvelles approches valorisant les ressources des quartiers, dans le cadre de la politique de la ville, et afin de viser au renforcement des capacités d'action des habitants, l'association AMADEUS a souhaité engager une démarche d'accompagnement du réseau sur cette question. Cette mission a été confiée à Monsieur Thomas KIRSZBAUM du R.E.P.S. (Recherche et Etudes sur les Politiques Socio-Urbaines).

Il s'agissait de réaliser un état des lieux, d'animer des temps de réflexion, de proposer une analyse de la question et d'expériences locales, et de formaliser des propositions à visée opérationnelle.

Le document qui suit constitue le rapport final de cette démarche.

Ce support de travail vise à alimenter le débat et à permettre d'éclairer la réflexion et l'action des acteurs locaux et nationaux de la politique de la ville, dans le cadre des orientations découlant de la récente loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Cette mission a fait l'objet d'un appui financier du Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes (SG-CIV).

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>2</b>
<b>PRESENTATION DE LA MISSION .....</b>	<b>3</b>
<b>1. PARTICIPATION ET POLITIQUE DE LA VILLE : SYNTHÈSE BIBLIOGRAPHIQUE .....</b>	<b>9</b>
1.1. L'OFFRE DE PARTICIPATION DE DROIT COMMUN.....	9
1.2. LES TROIS ÂGES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE .....	11
1.3. UNE PARTICIPATION SOUS CONTRÔLE.....	14
1.4. UNE PARTICIPATION SANS INCLUSION.....	17
1.5. LA FRANCE À CONTRE-COURANT.....	20
<b>2. LA PARTICIPATION INSTITUTIONNALISÉE : ENQUÊTE AUPRÈS DU RÉSEAU AMADEUS .....</b>	<b>29</b>
2.1. DES DISPOSITIFS POUR RAPPROCHER ÉLUS ET SERVICES DES HABITANTS-USAGERS.....	29
2.2. LE POUVOIR DE DÉCISION DES ÉLUS : UN ATTRIBUT NON PARTAGEABLE.....	32
2.3. LE NÉGOCIABLE ET NON NÉGOCIABLE DANS LA RENOVATION URBAINE.....	36
2.4. DES INITIATIVES POUR OUVRIR LE CERCLE DES PARTICIPANTS.....	41
2.5. QUEL POUVOIR D'AGIR DES TECHNICIENS ? .....	46
<b>3. LE POUVOIR D'AGIR DES HABITANTS : UN PANEL D'EXPERIENCES LOCALES .....</b>	<b>54</b>
3.1. LE POUVOIR D'AGIR : PRÉCISIONS SEMANTIQUES.....	54
3.2. DONNER UNE VOIX AUX HABITANTS SUR LA SCÈNE PUBLIQUE.....	60
3.3. DES HABITANTS RESSOURCES POUR D'AUTRES HABITANTS .....	66
3.4. RENDRE DES SERVICES À LA « COMMUNAUTÉ » .....	76
3.5. QUELQUES ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX.....	81
<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>85</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>103</b>

## PRESENTATION DE LA MISSION

Dans article paru en 1997, le politiste Philippe Warin diagnostiquait déjà « *l'impasse démocratique de la politique de la ville en France* ». Il voyait dans les phénomènes de « *municipalisation* », de « *bureaucratization rampante des pratiques innovantes* » et « *d'éjection des citoyens hors des processus de gouvernance* » autant d'obstacles au renouveau de la citoyenneté locale, pourtant l'un des objectifs initiaux de cette politique. Et l'auteur de s'inquiéter qu'« *en poursuivant de cette façon la politique de la ville on prend le risque d'accroître le désenchantement des populations* » (Warin, 1997).

Cette prophétie n'a pas été démentie, bien au contraire, par l'évolution de la politique de la ville au cours des quinze dernières années. L'État a renforcé l'aspect bureaucratique de cette politique par des réformes d'inspiration néo-managériale privilégiant une gestion rigide de ses programmes sectoriels (Epstein, 2010), tout en poussant plus loin la logique de municipalisation. Si le mode de gestion des quartiers peut varier d'une ville à l'autre, partout la décision est un monopole public fondé sur une vision très étroite de la légitimité à intervenir dans la fabrication d'un intérêt général local. Le relatif effacement de l'État sur la scène des territoires, au profit d'agences nationales, n'a pas peu contribué au renforcement du monopole de la décision locale par les maires et leurs adjoints<sup>1</sup>. Point d'orgue du malaise démocratique, les émeutes de l'automne 2005 ont fourni une occasion supplémentaire d'affirmer le *leadership* des maires, présentés comme les « pompiers de la République ».

Depuis lors, beaucoup de professionnels de la politique de la ville et du travail social s'interrogent et doutent... tout en étant parties prenantes du système qu'ils critiquent. Le succès rhétorique du « pouvoir d'agir », cette traduction approximative de la notion anglo-saxonne d'*empowerment*, est l'indice le plus évident de leur perplexité, sinon de leur malaise identitaire face à l'asymétrie des relations de pouvoir découlant du « faire pour » plutôt que du « faire avec » les habitants (Kirszbaum, 2013a)<sup>2</sup>. Informés sur les pratiques nord-américaines de développement social et urbain par des travaux français, ils ont vu dans les notions de « pouvoir d'agir », d'*empowerment*, mais aussi de « *community organizing* », de « développement communautaire » ou de « capacitation », souvent utilisées de façon

---

<sup>1</sup> On hésite à parler d'un pouvoir des intercommunalités en matière de politique de la ville car l'État a davantage renforcé le pouvoir des maires au cours des dix dernières années, et parce que le pouvoir mayoral reste très prégnant dans les instances de décision intercommunales.

<sup>2</sup> Une partie des développements qui suivent est tirée de cet article mis en ligne sur le site de la Vie des idées : <http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html>.

indistincte, autant de promesses pour changer le rapport des institutions avec les populations.

Prolongeant une série d'initiatives, toutes postérieures aux émeutes de 2005<sup>3</sup>, la présente mission d'appui au réseau Amadeus, engagée à la fin de l'année 2012, est un signe supplémentaire de l'intérêt des professionnels pour ces notions. Un intérêt qui n'est plus l'apanage des professionnels depuis que François Lamy, ministre délégué à la Ville, s'est approprié le thème du pouvoir d'agir au début de l'année 2013. Il a ainsi confié à la sociologue Marie-Hélène Bacqué et au leader d'AC Le Feu<sup>4</sup>, Mohamed Mechmache, le soin de lui faire des propositions concrètes. Dans sa lettre de mission du 15 janvier 2013, le ministre leur demandait en particulier de proposer des pistes pour « *développer le pouvoir d'agir des habitants des quartiers en expérimentant de nouvelles formes d'organisation collective avec un financement dédié, permettant une association plus formalisée des habitants aux processus d'élaboration des décisions, aux côtés des élus et des pouvoirs publics* ».

Remis en juillet 2013, le rapport Bacqué-Mechmache est un élément de contexte important à prendre en compte pour situer les enjeux de la présente mission. Se proposant de saisir « *les enjeux de pouvoir, les inégalités et la conflictualité dans le débat démocratique* », les auteurs centrent la majeure partie de leurs analyses et de leurs propositions sur la question des « *transformations institutionnelles* » à engager pour créer les conditions d'un « *empowerment à la française* » (Bacqué, Mechmache, 2013). Leur rapport oriente donc vers un profond changement de système, suggéré par son titre : *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*. L'ambition n'est pas de construire une simple « *boîte à outils* », mais de dépasser l'ère des expérimentations institutionnelles et des initiatives éparses de la société civile pour entrer dans l'âge de « *la généralisation et surtout la transformation des cultures professionnelles, administratives et politiques* ».

---

<sup>3</sup> L'appel à « Revisiter la question communautaire dans le travail social » lancé par José Dhers en décembre 2006 ; le séminaire « Travail social, développement communautaire, éducation populaire et citoyenne » organisé à partir de 2008 par l'IRDSU et le CEDIAS-Musée Social ; la création du collectif « Pouvoir d'agir » en 2010 ; le colloque « Faire société autrement » tenu à Aubervilliers en janvier 2011 ; la conférence internationale sur « Le *community organizing* : développer le pouvoir des citoyens ? » tenue à Vaulx-en-Velin en mars 2012 ; le rapport « Banlieues et quartiers populaires : Remettre les gens en mouvement », sous la direction de Jacques Donzelot, publié par la Fondation Terra Nova en avril 2012 (Donzelot, 2012).

<sup>4</sup> Un collectif né à Clichy-sous-Bois au lendemain des émeutes.

Cet agenda « systémique » pose la question de sa recevabilité dans le contexte politique, institutionnel et idéologique français. Celle-ci est loin d'être acquise. La conversion officielle du ministère de la Ville à l'*empowerment* laisse d'autant plus sceptique que les décisions essentielles sur la future architecture de la politique de la ville étaient déjà entérinées au moment du lancement de la mission Bacqué-Mechmache, avant de se voir adoptées lors d'un Conseil interministériel des villes (CIV) tenu le 19 février 2013. Symboliquement, la décision numéro n°1 du CIV était de « *donner toute leur place aux acteurs de proximité et aux habitants* », mais son contenu restait des plus imprécis (« *faire des habitants les co-construteurs des futurs contrats de ville* », « *développer la participation citoyenne à toutes les étapes* », « *faciliter le travail des associations de quartier* »).

Comme le précisait le relevé de décisions, les vrais choix en la matière étaient suspendus aux conclusions de la mission Bacqué-Mechmache, au risque d'un télescopage avec les autres décisions du CIV. Ces décisions s'inscrivent en effet dans une parfaite continuité d'approche avec la politique menée jusqu'alors, au moins sous l'angle de la (non)participation des habitants, en organisant une nouvelle fois le partage du pouvoir entre un triumvirat composé du préfet, du maire et du président de l'agglomération. Soit une logique inverse de celle du rapport Bacqué-Mechmache proposant de faire des habitants et des associations de quartier les acteurs centraux non seulement de l'élaboration, mais de la gouvernance des futurs contrats de ville, en leur confiant un rôle de « *co-décision* » et pas uniquement de « *co-construction* » des projets. Visant à créer des « *contre-pouvoirs* » et à soutenir la « *construction conflictuelle de l'intérêt général* », le rapport multiplie par ailleurs les propositions pour préserver l'indépendance de la société civile, consolider ses capacités d'action et garantir aux « *sans voix* » d'en trouver une dans le débat public.

La radicalité des trente et une propositions du rapport Bacqué-Mechmache tranche avec les annonces pour le moins prudentes du ministère de la Ville<sup>5</sup>, désormais traduites dans le projet de loi pour la Ville et la Cohésion urbaine récemment adopté par le Parlement. Au cours des débats, les députés et sénateurs ont eu à cœur de réaffirmer la primauté des élus locaux dans la conduite de la politique de la ville, et notamment leur pouvoir de définir les modalités acceptables par eux de la participation des habitants. Ainsi n'est-il pas question dans le projet de loi de « *co-décider* » avec les habitants et les associations, mais seulement de « *co-construire* » la politique de la ville au travers de « *conseils citoyens* » à mettre en

---

<sup>5</sup> Voir le dossier de presse du ministère délégué à la Ville, *Du rapport aux actes : le pouvoir d'agir des citoyens*, publié le 19 septembre 2013.

place dans chaque quartier prioritaire « *selon des modalités définies dans les contrats de ville* », lesquels resteront classiquement cosignés par le triumvirat précité.

La partie la plus substantielle des propositions de réformes « systémiques » du rapport Bacqué-Mechmache dépasse en réalité le champ d'action de la politique de la ville pour relever d'autres domaines de l'action publique et d'autres autorités publiques que le ministre délégué à la Ville<sup>6</sup>. Il en va notamment ainsi du droit de vote des étrangers aux élections locales, placé en tête des propositions du rapport, car considéré comme un « *véritable préalable pour parler de participation dans les quartiers populaires* » ; une telle mesure, qui dépend du président de la République, ne manquerait pas en effet de provoquer des effets en chaîne s'agissant de la considération portée aux quartiers et à leurs habitants.

La capacité de la politique de la ville et de son ministère à infléchir les choix publics qui ne relèvent pas directement de son ressort est donc en jeu. Mais son poids structurellement faible ne laisse pas augurer de changements significatifs. Si la réforme radicale prônée par M.-H. Bacqué et M. Mechmache ne devait reposer que sur le seul levier institutionnel de la politique de la ville, ses chances de succès seraient donc très minces. Le changement de système qu'ils appellent de leurs vœux n'advientra plus sûrement qu'à la faveur d'un mouvement social qui contournerait le cadre de cette politique. C'est la voie que semblent privilégier aujourd'hui les tenants du pouvoir d'agir, en constituant un lobby des quartiers populaires susceptible de bénéficier d'une reconnaissance par les pouvoirs publics nationaux, aux côtés d'autres groupes d'intérêts (maires, organismes d'HLM).

### ***Objectifs et méthodologie de la mission d'appui***

Ces considérations aident à mieux cerner l'ambition et, surtout, les limites de la mission d'appui au réseau Amadeus. Sur la base de moyens d'investigation infiniment plus limités que la mission Bacqué-Mechmache, l'objectif est de formuler des propositions sur ce qui pourrait être amélioré *à l'intérieur même* de la politique de la ville, dont rien n'annonce qu'elle sera bousculée dans ses principes d'organisation fondamentaux.

---

<sup>6</sup> Droit de vote des étrangers aux élections locales, modes d'intervention de la police comprise comme un « service public », relations entre école et parents, composition des conseils d'administration des organismes d'HLM, recrutement des agents de la fonction publique territoriale, principes et organisation du travail social, formation des journalistes, modalités du soutien public aux associations, statut du bénévole, code des marchés publics pour la désignation des équipes de maîtrise d'œuvre, utilisation de la réserve parlementaire et de la dotation aux partis politiques, régulation du système bancaire, etc.



Il convient aussi de rappeler que cette mission d'appui procède d'une initiative de techniciens de la politique de la ville qui, même de « haut niveau », ne disposent pas nécessairement de marges de décisions très étendues par rapport à leurs élus. Ces techniciens font simplement l'hypothèse que les quartiers et leurs habitants constituent des ressources potentielles, ou avérées dans certains contextes locaux, et que la politique de la ville se doit de les valoriser pour gagner en efficacité et en légitimité démocratique. Cette étude a donc pour vocation essentielle d'aider ces techniciens à identifier lesdites ressources, mais aussi les freins – internes à la politique de la ville – faisant obstacle à leur valorisation.

Pour les y aider, nous croisons une analyse des dynamiques institutionnelles de participation (ou de non-participation) avec l'analyse d'un panel d'expériences illustrant le pouvoir d'agir des habitants. Les dynamiques institutionnelles sont appréhendées par une synthèse de la littérature (1<sup>ère</sup> partie) et une enquête auprès des professionnels de la politique de la ville œuvrant dans les villes et agglomérations du réseau Amadeus (2<sup>ème</sup> partie). Principalement développées dans ces mêmes territoires, sept expériences donnent à voir le « pouvoir d'agir » des habitants, une notion que l'on s'efforcera de clarifier au préalable (3<sup>ème</sup> partie).

Tout en mobilisant des connaissances tirées des savoirs et de la pratique des sciences sociales, aucun des trois volets de cette étude ne relève à proprement parler de l'exercice académique. L'investigation bibliographique n'offre ainsi qu'un aperçu limité des productions savantes. Il ne s'agit pas de réaliser un état des lieux exhaustif des débats scientifiques ou philosophiques sur la démocratie locale et participative, mais d'éclairer avant tout le contexte spécifique des quartiers de la politique de la ville, d'apporter un éclairage sur quelques expériences étrangères, le tout à partir d'une sélection de travaux paraissant significatifs (une centaine).

L'enquête auprès des professionnels porte sur dix municipalités (ou leurs intercommunalités) adhérentes au réseau Amadeus : Dunkerque, Grenoble, Lyon, Marseille, Mulhouse, Nantes, Paris, Rennes, Toulouse et Villeurbanne. Leurs caractéristiques démographiques (des communes de grande taille, dont les quatre plus grandes de France) et politiques (des villes quasiment toutes gérées par le Parti socialiste) sont telles que les résultats de cette enquête ne sauraient être généralisés sans précaution. Nous verrons néanmoins que ces résultats confortent très largement les enseignements plus généraux des travaux de sciences sociales.

Même complétée par des travaux scientifiques, l'enquête menée dans ces collectivités reflète d'abord le point de vue des professionnels interrogés. Dix-neuf techniciens ont ainsi été interrogés d'abord par voie de questionnaire, puis individuellement ou collectivement.

Compte tenu des moyens limités dont nous disposions, ces entretiens ont été réalisés par téléphone (sauf dans le cas de Paris). S'ils ont été souvent longs et riches, ils n'en reflètent pas moins des points de vue individuels, trop peu nombreux pour donner une réelle assise scientifique à l'étude. Toutes les collectivités concernées ont en outre des histoires et des organisations complexes qu'un dispositif d'enquête légère n'a pas permis d'approfondir. L'objectif était plutôt de faire ressortir des lignes de convergence, dessinant éventuellement un « modèle participatif » des collectivités du réseau Amadeus, tout en mettant en exergue certaines originalités locales.

Les mêmes limites sont à souligner concernant l'autre volet de l'enquête portant sur des expériences illustrant le pouvoir d'agir des habitants. Un panel de sept expériences a été retenu et quinze acteurs interrogés par voie de questionnaire et sous forme d'entretiens individuels ou collectifs (par téléphone ou à l'occasion de rencontres directes en région parisienne). Trois de ces expériences (Association culturelle musulmane Nantes Nord, Hasure à Toulouse, Vivre ensemble à Maroc-Tanger à Paris) avaient été suggérées par des membres du réseau Amadeus ; d'autres suggestions du réseau ont été pour partie intégrées à l'analyse des pratiques de participation dans les collectivités du réseau. Quatre autres expériences (Amicale des Beaudottes et Idées à Sevrans, Echo dans l'agglomération de Grenoble, Uraca à Paris, VoisinMalin en région parisienne) ont été choisies en vertu de leur réputation. Le fait que ces expériences soient à l'initiative de la société civile, et non des collectivités locales dans le cadre de ce que l'on peut appeler l'offre institutionnelle de participation, a été l'un des critères de sélection.

## 1. PARTICIPATION ET POLITIQUE DE LA VILLE : SYNTHÈSE BIBLIOGRAPHIQUE

### 1.1. L'OFFRE DE PARTICIPATION DE DROIT COMMUN

Les dispositifs institutionnels de participation sont difficiles à appréhender à partir de la littérature scientifique tant coexistent, sous un même label de « démocratie participative », des objets, procédures, techniques et démarches hétérogènes, allant de la communication à la délibération en passant par l'information, la consultation ou la concertation (Blatrix, 2009 ; Lefebvre, 2012). On relève aussi l'absence générale de capitalisation des expériences locales (Blondiaux, 2005).

#### *L'affirmation d'une supériorité de la légitimité représentative, mais une crise de la représentation*

Par-delà la diversité de ses usages locaux, le trait le plus saillant de la participation institutionnalisée est l'affirmation par les élus de la supériorité de leur légitimité représentative, tirée du suffrage universel, qui les rendrait seuls, avec l'État, en position d'énoncer la substance de l'intérêt général. Les autres expressions – notamment associatives – sont ramenées à des revendications minoritaires relevant de la sphère des intérêts particuliers (Barthélémy, 2000). C'est ainsi que la conception de l'intérêt général portée par les élus français (mais aussi les fonctionnaires) a été qualifiée de « substantialiste » par opposition à la conception « pragmatique » ou « procédurale » des pays anglophones qui envisagent l'intérêt général comme une construction pluraliste dans le cadre de débats et de délibérations publiques (Padioleau, 1993).

L'analyse de l'offre institutionnelle de participation doit être replacée dans cet environnement politique affirmant la suprématie de la « démocratie de délégation », mais aussi dans le contexte d'une « crise de la représentation » à laquelle la décentralisation n'a pas remédié, renforçant au contraire le pouvoir des notables. À la spécificité française du cumul des mandats s'ajoute l'homogénéité croissante du profil sociologique des élus, malgré la parité et la promotion de la « diversité ». La célébration rituelle des 500 000 élus locaux français ne peut en effet masquer la sélectivité sexuelle, générationnelle, sociale et ethnique des fonctions électives (Koebel, 2006). L'un des symptômes les plus visibles de cette crise de la représentation est la montée de l'abstentionnisme ou de la non-inscription sur les listes électorales. Si elle n'est pas propre aux quartiers populaires, la désagrégation des formes historiques de la socialisation politique (partis politiques, syndicalisme, éducation populaire, milieu familial, etc.), la forte proportion d'étrangers privés du droit de vote et la « mal

inscription » sur les listes électorales contribuent à une plus grande désertion des urnes dans ces quartiers (Braconnier, Dormagen, 2007)

### ***La démocratie participative, instrument de reconquête de la légitimité représentative***

Confrontés à une défiance généralisée, les élus sont à la recherche de nouvelles formes de légitimité. La démocratie participative est l'un des instruments de cette reconquête, leur donnant l'occasion de mettre en scène leur proximité avec les citoyens. Les dispositifs de démocratie participative font donc partie intégrante de la démocratie représentative (Blatrix, 2009). Mais il ne s'agit pas d'y importer la conflictualité propre au champ politique. Dans les arènes de la participation institutionnalisée, les élus cherchent au contraire à canaliser et étouffer les conflits, sans d'ailleurs parvenir à les domestiquer (Blondiaux, 2008a ; Neveu, 2011a). Sans une capacité minimale d'interpellation, le public risque ainsi de désertier ces scènes pour leur préférer des associations à même de porter des débats sur d'autres scènes (Rui, Villechaise-Dupont, 2006).

Dans leur quête de proximité, les élus privilégient fortement l'échelle du quartier. Mais les débats qui se déroulent dans les conseils de quartier s'adressent à un public étroit, en quête de contacts voire d'une connivence avec les élus locaux. Les minorités (ethniques, sexuées) et les classes dominées, qui se sentent moins légitimes à prendre la parole, en sont les « absentes structurelles » (Bertheleu, à paraître). Les sujets évoqués dans ces enceintes sont également très circonscrits, sans réelle possibilité de « monter en généralité » pour les porter à l'échelle des villes ou des agglomérations. Les conseils de développement s'efforcent de remédier au déficit démocratique des instances intercommunales (Lefebvre, Revel, 2012), mais il faut se tourner vers certains conseils régionaux pour trouver de réels lieux d'innovation démocratique (Sintomer, Talpin, 2011).

La démocratie de proximité recouvre aussi une logique gestionnaire. Les élus peuvent inciter leurs services à prendre en compte l'avis des consommateurs-usagers, à mesurer leurs attentes et leur satisfaction, et à se montrer plus réactifs dans leurs réponses. Dans cette perspective de modernisation administrative plutôt que d'approfondissement démocratique, la participation vise une plus grande efficacité des politiques publiques locales en prenant appui sur l'« expertise » ou le « savoir d'usage » des habitants (Bacqué, Rey, 2005 ; Blondiaux, 2005).

## 1.2. LES TROIS AGES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Dans les quartiers de la politique de la ville coexistent des dispositifs de droit commun et d'autres qui leur sont plus spécifiques. La politique de la ville est impulsée par l'État et il importe de saisir la place de la participation dans ses orientations. Trois grandes phases sont identifiables qui recourent à grands traits les décennies 1980, 1990 et 2000 (Kirszbaum, Epstein, 2010). Chacune correspond à une lecture particulière des quartiers et suggère une approche de la participation cohérente avec cette lecture. La succession chronologique n'interdit pas leur coexistence au cours des mêmes périodes, même si l'une d'elles apparaît chaque fois dominante dans les orientations nationales.

### *Les années 1980 : un discours valorisant les ressources des quartiers*

Les années 1980 ont été marquées par un discours national valorisant les ressources des quartiers et le potentiel d'engagement civique de leurs habitants. Plus tôt encore, le programme pionnier Habitat et vie sociale faisait de la « concertation avec les habitants » un critère impératif de sélection des projets, même si la réalité de cette concertation a été nettement en deçà de cette exigence (Figeat, 1981 ; Blanc, 1999). Publié en 1983 sous la direction d'Hubert Dubedout, le rapport de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), considéré sans doute à tort comme fondateur de la politique de la ville, a remis cette question au premier plan (Dubedout, 1983). Instigateur des Groupes d'action municipale (GAM) dans les années 1960 et 1970, l'ancien maire de Grenoble entendait faire du développement social des quartiers le levier d'une transformation démocratique de la gestion urbaine. Les modèles de référence de la CNDSQ étaient alors à chercher du côté d'expériences d'ateliers populaires d'urbanisme comme la célèbre opération de l'Alma Gare à Roubaix (Hatzfeld, 1986) ou les pratiques de développement communautaire des pays du Sud.

L'approche de la CNDSQ n'était pas exempte d'ambiguïtés, ne serait-ce que parce que la réintroduction de la mixité sociale était considérée comme une condition de possibilité de la participation dans les quartiers. À la différence des « luttes urbaines » des années 1960 et 1970 où prévalait une forte *demande* de participation au sein des « nouvelles classes moyennes » urbaines, le développement social des quartiers consistait en une *offre* institutionnelle de participation en réponse à une demande supposément évanescence, provoquée par le « *gâchis* » de la désertion des classes moyennes (Donzelot, Mével, 2001 ; Carrel, 2013).

À défaut d'avoir insufflé un nouvel esprit démocratique dans les villes, au cours d'une

période marquée au contraire par le « sacre des notables », la période du DSQ a vu éclore tout un champ d'activités ouvrant un espace pour l'implication des habitants appelés à retisser le « lien social » (Doytcheva, 2007). Cette période a également vu naître des expériences de prise en charge de services collectifs par des habitants, avec les régies de quartier pour emblèmes (Plan urbain, 1994).

### ***Les années 1990 : une question d'institutions***

La fin des années 1980 et le début des années 1990 signalent une inflexion sensible des orientations nationales dans un contexte social et politique lui-même transformé par : l'implosion et l'instrumentalisation du mouvement autonome des jeunes issus de l'immigration maghrébine ; la captation d'une partie des leaders associatifs dans des fonctions (para)administratives et électives de second plan ; la crispation des débats publics sur l'immigration et la laïcité, sur fond d'enracinement du Front national (Bouamama, 1994 ; Baillet, 1999).

Cette seconde période est celle de l'institutionnalisation de la politique de la ville autour d'un ensemble de normes, de procédures et de fonctions administratives définies par l'État – ce qui n'a pas empêché le processus de municipalisation de s'affirmer au plan local. Véritable moment fondateur de la politique de la ville, le discours de François Mitterrand aux Assises de Bron, en décembre 1990, donne le signal des nouvelles priorités nationales : créer une « *unité de commandement* » mobilisant au premier chef l'appareil administratif de l'État et agir sur les « causes » de la ségrégation par une meilleure répartition spatiale de l'habitat social (Mission Banlieues 89, 1991). L'enjeu n'était plus de mobiliser la société civile comme dans les années 1980. Les problèmes des habitants étant compris comme le résultat de défaillances institutionnelles, ils devaient être rétablis dans leur citoyenneté « réelle » grâce au retour dans les quartiers des institutions républicaines qui les auraient « abandonnés » (Kirszbaum, 2011a).

L'institutionnalisation de la politique de la ville a eu des effets sensibles sur la fonction des chefs de projet et équipes de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale. La vocation militante des premiers chefs de projet, qui pouvaient s'apparenter à des « travailleurs sociaux communautaires » (Péraldi, 1995), s'est vite estompée avec leur municipalisation (Blanc, 1999 ; De Maillard, 2000). Certains chefs de projet de l'ancienne génération ont d'ailleurs préféré se reconvertir dans la consultance spécialisée dans la participation et la concertation avec les habitants ; les collectivités locales s'estimant souvent démunies dans ce domaine, elles ont recouru de façon croissante à des consultants extérieurs pour organiser et animer leurs dispositifs participatifs (Nonjon, 2005 ; Carrel, 2013).

À partir de la fin des années 1980, c'est une orientation managériale de la participation du public qui a prévalu, fondée sur les logiques de « proximité » et d'adaptation aux « spécificités » des usagers dans les quartiers (Siblot, 2005). Cette période a vu aussi se développer les fonctions de médiation dans la nébuleuse des « métiers de la ville ». Tournés vers des objectifs de pacification sociale, ces médiateurs n'ont pas permis d'ouvrir des espaces de dialogue critique entre habitants et institutions, dont ils ont en quelque sorte suppléé les carences dans les quartiers (Rosenberg, 1998). À l'autre bout de l'échelle spatiale, la promotion des intercommunalités comme lieux de pilotage « pertinents » pour organiser les solidarités territoriales ne s'est pas accompagnée d'une réelle démocratisation de ces instances, dont la vocation première est d'assurer la représentation des élus municipaux (Desage, Guéranger, 2011).

### ***Les années 2000 : des quartiers handicapés***

Le troisième âge de la politique de la ville est inauguré par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo). Véritable opération de « *design institutionnel* », cette loi redéfinit le problème à traiter, les cibles visées, les objectifs ainsi que l'attribution des responsabilités dans le système d'acteurs chargée de mettre en œuvre la politique de la ville (Epstein, 2013). Dans un souci d'évaluabilité et de réduction des écarts territoriaux, la loi Borloo s'efforce d'aligner cette politique sur un modèle de pilotage néo-managériale consistant à décliner localement des programmes nationaux. Si la loi opère un retour à l'échelle du quartier, celle-là même que privilégiait la première phase de la politique de la ville, il ne s'agissait nullement de mettre en valeur leurs ressources endogènes. Seule catégorie administrative mentionnée par la loi, les Zones urbaines sensibles (Zus) sont au contraire définies par le « cumul des handicaps », et parmi ces handicaps figure en premier lieu la population résidente (souvent d'origine immigrée) considérée comme un « problème » (Tissot, 2007).

Dès lors, la priorité sera d'injecter de la mixité « sociale » dans les quartiers prioritaires et de disperser autant que possible les habitants originels par des opérations de rénovation urbaine. Toutes ces opérations prévoient des démarches dites de « concertation ». Mais le souci d'aboutir à des réalisations rapides et visibles rabat le plus souvent sur de simples opérations de « communication » ou de « pédagogie ». Pour les décideurs, l'enjeu premier est de faire accepter le principe de la démolition et d'apaiser les angoisses qu'expriment les habitants sur leur avenir résidentiel par des démarches beaucoup plus individuelles que collectives. Si mobilisation des habitants il y a dans la rénovation urbaine, elle est plus souvent motivée par la résistance qu'ils opposent à ces projets (Donzelot, Epstein, 2006 ; Kirszbaum, 2007, 2010 ; Deboulet, 2010).

### 1.3. UNE PARTICIPATION SOUS CONTROLE

Cette brève mise en perspective des lignes d'évolution de la politique de la ville rend compte d'une disparition progressive de l'injonction à la participation, laquelle n'a quasiment plus été réaffirmée par l'État à partir de la seconde moitié des années 2000 (à l'exception de la « concertation » dans la rénovation urbaine). Ce n'est donc qu'au début de l'année 2013 que cet enjeu est revenu en force dans le discours national, même si l'on a souligné la minceur de ses traductions opérationnelles.

Les orientations changeantes de l'État ne permettent pas de saisir la diversité des pratiques locales. En effet, et cela n'est pas sans rapport avec le caractère incantatoire de la participation des habitants dans le discours de l'État, la participation s'est partout affirmée comme une prérogative municipale. Ainsi, à la différence des Groupes d'action municipale ou des luttes « exemplaires » du passé comme celle de l'Alma-Gare, obéissant à une logique remontante (*bottom-up*), les autorités municipales sont à l'origine de presque toutes les expériences qu'elles initient et contrôlent dans un mouvement descendant (*top-down*) (Gontcharoff, 1999).

Aucune étude ne propose à notre connaissance une typologie des pratiques municipales. Marion Carrel (2013) identifie néanmoins quatre types d'attitudes chez les acteurs, élus et professionnels :

1. « *La participation inutile à organiser* » : les acteurs mettent en avant des exigences d'efficacité qui leur paraissent contradictoires avec l'idée même de faire participer les habitants, jugée inutile, voire dangereuse car ces derniers ne pourraient que défendre leurs intérêts privés et ralentir les projets.
2. « *L'injonction participative* » : dans cette position très répandue, les habitants s'avèrent également « incapables » de se soucier de l'intérêt général, mais c'est pourquoi il convient de développer leurs « capacités » par des programmes pédagogiques spécifiques (aide au montage de projets individuels, formation à la citoyenneté, etc.) censés les aider à se hisser au niveau de l'intérêt général et à se détacher de leurs particularités ethniques et sociales ou de leurs attachements territoriaux.
3. « *La participation citoyenne* » : dans cette conception diamétralement opposée, la démocratisation de l'action publique est perçue comme une nécessité à laquelle les institutions doivent répondre par l'aménagement de procédures *ad hoc* concernant l'ensemble de la population et pas seulement la politique de la ville ; l'expression



« participation des habitants » se trouve donc récusée au profit de la « participation citoyenne ».

4. « *L'empowerment* » : cette position part du constat que la participation est une pratique contre-nature, aussi bien pour les habitants que les élus et agents administratifs. La participation est donc un processus à construire, ce qui suppose d'y consacrer du temps, de l'argent et des dispositifs particuliers. L'accent est alors mis sur le pouvoir d'agir collectivement.

#### ***Quelques traits invariants de la participation dans la politique de la ville***

Au-delà des conceptions personnelles des acteurs, il est possible d'identifier un certain nombre de traits structurels – ou de quasi invariants – dans les modalités de conception et de mise en œuvre de la participation dans la politique de la ville. Il faut d'abord relever le flou même de la notion de participation : les groupes ou individus concernés ne sont pas définis, et les méthodes ne sont pas précisées (Bacqué, Denjean, 2006). Convoqués au titre de leur « expertise d'usage », et beaucoup plus rarement comme « citoyens », les « habitants » sont la catégorie la plus courante pour désigner les destinataires de l'offre institutionnelle. Se référer aux habitants permet de contourner les associations et autres collectifs, considérés comme non représentatifs de la diversité des publics (Neveu, 2011b). Appuyée sur une rhétorique de l'« intérêt public » (Kirszbaum, 2004a), cette disqualification reflète une méfiance vis-à-vis des corps intermédiaires, ancrée dans la tradition rousseauiste de la « volonté générale » (Donzelot, 2006 ; Balazard, Genestier, 2009).

Ceci n'empêche pas les associations de se voir enrôlées de façon croissante dans l'action publique territoriale pour prendre en charge des besoins sociaux (Barthélemy, 2000 ; Demoustier, 2005). Certaines associations se spécialisent sur des objets thématiques (santé, emploi, sports, etc.), aux côtés d'organismes para-publics et municipaux nombreux à émarger aux programmations financières de la politique de la ville. D'autres interviennent dans les registres flous de la production du « lien social » et du « vivre ensemble ». La rencontre et la convivialité des habitants entre eux est d'autant plus encouragée par les élus qu'elle apparaît « sans risque » du fait de la neutralité politique affichée par les associations concernées (Palomares, Rabaud, 2006). Les travailleurs sociaux classiques sont quant à eux polarisés sur des interventions individuelles et standardisées, sans réels moyens de construire des réponses collectives. Éprouvant une « perte de sens » de leur métier, ils manifestent aujourd'hui un engouement pour le « pouvoir d'agir » (Jouffray, 2009). Mais si la notion d'« intervention sociale d'intérêt collectif » (ISIC) a fait son apparition à la fin des années 1990, elle est restée très peu mise en œuvre (Dubasque, 2009).

Les structures d'éducation populaire de type centres sociaux sont la forme associative prédominante dans les quartiers de la politique de la ville. Si la promotion de la citoyenneté est une de leurs valeurs fondamentales, les centres sociaux proposent pour l'essentiel des activités socioculturelles et leur contribution à la vie démocratique apparaît limitée. À l'instar de la plupart des associations (Hamidi, 2010), les relations ne sont jamais totalement égalitaires entre responsables et adhérents. Le fonctionnement interne des centres sociaux relève en fait de la démocratie représentative. Ils offrent ainsi à des citoyens « ordinaires » la possibilité de devenir des « représentants », tout en manifestant une certaine déférence envers les élus du suffrage universel. S'ils sont des médiateurs de participation, les centres sociaux ont pour fonction essentielle de recueillir la parole des habitants « ordinaires » pour la porter aux élus (Bresson, 2004). Sauf cas exceptionnel<sup>7</sup>, et malgré un idéal participatif fortement réaffirmé par les instances fédérales dans la période récente, les centres sociaux restent donc cantonnés à un niveau infra-politique (Cortesero, 2013).

### ***Des associations sans prise sur la décision***

Les associations expriment depuis longtemps la crainte de se voir instrumentalisées par les pouvoirs locaux (CNVA, 1992). Cette crainte est accentuée par les évolutions néo-managériales de l'action publique qui tendent à les cantonner dans un rôle de prestataires de services apportant des réponses individualisées aux usagers et soumis à des obligations de performance (Chauvière, 2007 ; Avare, Sponem, 2008). La diffusion des normes néo-managériales est toutefois loin d'être acquise dans la politique de la ville, même si les financeurs expriment souvent leur volonté de restaurer la « commande publique ». Les objectifs définis dans les appels à projets restent assez imprécis et la difficile mesure des performances fait du « pilotage par indicateurs » une perspective encore lointaine (De Maillard, 2002 ; Kirszbaum, 2009). L'association peut d'ailleurs créer une situation de dépendance mutuelle en se positionnant comme partenaire non-substituable (Fabre, 2006). La multiplicité des lignes de financement constitue aussi un facteur d'autonomie (Demoustier, 2005), même si le désengagement financier de l'État place les associations dans une relation de face à face de plus en plus exclusive avec les collectivités locales (Pissaloux, Supplisson, 2010).

---

<sup>7</sup> Tel ce centre social de l'ouest de la France, rebaptisé « Saint-Félicien » pour des raisons d'anonymat, qui se définit comme une sorte d'entrepreneur de mobilisation, aidant les habitants à développer leurs propres projets et à faire entendre leur voix dans l'espace politique local (Cortesero, 2013).

L'accès aux financements de la politique de la ville est très inégalement partagé par les associations, selon leur capacité à composer avec la complexité des règles politico-administratives (Sintomer, De Maillard, 2007). L'intervention associative dans la politique de la ville est en effet marquée par une technicisation et une professionnalisation croissante, destinée à répondre aux exigences administratives des financeurs. Mais ces derniers soumettent les associations à une sorte de double contrainte (*double-bind*) en leur demandant de rationaliser leur fonctionnement tout en leur reprochant de se professionnaliser (De Maillard, 2002).

L'ère ouverte par la décentralisation avait été marquée par l'avènement des contractualisations locales, laissant entrevoir un modèle pluraliste et horizontal d'action publique que suggéraient les notions de « partenariat », de « co-production » ou de « démocratie procédurale » (Duran, Thoenig, 1996). Mais la contradiction est rapidement apparue entre le *leadership* mayoral et l'idéal participatif incarné par les associations (Blondiaux et al., 1999). Le rôle de premier plan des associations dans la politique de la ville ne s'est donc pas accompagné d'un développement de la démocratie locale (Sintomer, De Maillard, 2007). Les procédures contractuelles de la politique de la ville ont 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 de politique locale (De Maillard, 2002). Si elles peuvent être consultées dans la phase de préparation des diagnostics, leur contribution n'apparaît jamais dans la rédaction finale des contrats (Crozet, Rangeon, 2006).

Les associations restent donc confinées dans la mise en œuvre d'objectifs définis dans un huis clos institutionnel (Warin, 1997). La hantise des autorités locales pour les contre-pouvoirs n'est guère propice aux dynamiques d'*empowerment*, les associations ne jouant pas de rôle d'agrégation des demandes sociales ou de groupes de pression. Prédominant la fragmentation et la concurrence entre associations pour l'accès aux ressources financières (Nicholls, 2006 ; Sintomer, De Maillard, 2007).

#### 1.4. UNE PARTICIPATION SANS INCLUSION

Si la démocratie représentative est l'horizon indépassable de la culture politique française, l'idéologie républicaine de l'intégration ajoute un obstacle supplémentaire au développement de la démocratie participative dans les quartiers de la politique de la ville. Forcée au tournant des années 1990 (Lorcerie, 1994), l'idéologie de l'intégration a refermé la courte parenthèse « multiculturaliste » de la politique de la ville des années 1980, en structurant le débat sur l'intégration des immigrés et de leurs descendants autour de l'opposition simpliste entre

« universalisme » (républicain) et « communautarisme » (anglo-saxon) (Bertheleu, à paraître). Assimilées à la fermeture sur elles-mêmes des minorités ethniques et religieuses, les notions de « communauté » et de « communautaire » ont été disqualifiées dans les quartiers de minorités, tout en restant d'usage courant pour désigner des instances politico-administratives (Jacquier, 2011).

### ***Les minorités ethniques, des absentes structurelles***

Si elle n'exclut pas des délégations de service public à des associations affichant des identités ethniques ou religieuses (Leveau, Mohsen-Finan, 2005), la thématique de l'intégration républicaine a justifié l'absence structurelle des groupes minoritaires dans l'espace public local (et national) (Bertheleu, à paraître). La question ne s'arrête pas au (très) faible nombre d'élus issus des minorités accédant aux plus hautes responsabilités locales (Keslassy, 2009), ou à la promesse non tenue du droit de vote des étrangers aux élections locales pourtant formulée une première fois en 1981 (Garbaye, 2005). Dans les politiques locales, certains usages du vocable « citoyenneté » s'intriquent avec le thème de l'intégration enjoignant à des groupes ethnicisés de « devenir citoyens » et soulignant en creux leur inadéquation supposée aux normes de la vie publique. Les équipements de type centre social et les associations sont les espaces au sein desquels ces « citoyens en devenir » sont invités à construire leur citoyenneté (Palomares, Rabaud, 2006). 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'origine (Cortesero, 2013).

Le corollaire de la marginalisation civique des minorités ethniques est la monopolisation des instances de démocratie participative de type conseils de quartier par les « autochtones », souvent des retraités d'origine européenne qui par choix (parfois militant) ou par nécessité n'ont pas suivi le grand mouvement d'exode des Blancs. Dans ces instances, les minorités ethniques n'en sont pas moins la cible fréquente de discours oscillant entre paternalisme et mise en accusation (Palomares, Rabaud, 2006 ; Kirszbaum, 2011b).

### ***Des jeunes à la marge***

Au déni de citoyenneté des personnes (d'origine) immigré(e)s fait écho celui des jeunes – la catégorie « jeunes » étant employée ici en lieu et place de celle de « citoyen » (Neveu, 2004). Les jeunes font l'objet d'une offre de participation spécifique. Mais les dispositifs de type « conseils de jeunes » sont majoritairement accaparés par des adolescents, lycéens ou étudiants en réussite scolaire, sociale et professionnelle. Mimant les conseils municipaux, ces dispositifs en reproduisent le caractère élitiste, sans que les jeunes « représentants »

fassent fonction de relais auprès de leurs congénères, notamment dans les quartiers populaires (Loncle, Rouyer, 2004). Les représentations sociales et politiques de ces derniers sont fondamentalement structurées par un sentiment d'injustice et une méfiance envers les institutions (Mohammed, 2007 ; Marlière, 2008). Une fraction minoritaire de ces jeunes opte pour des actions de nature politique, parfois d'orientation radicale, mais dans tous les cas très peu reconnues par les acteurs politiques et institutionnels (Hbila, 2012).

### *Des femmes en décalage*

La question de l'investissement des femmes dans l'action collective témoigne aussi d'un décalage entre les actions encouragées par les pouvoirs publics et celles qui mobilisent concrètement les femmes des quartiers populaires, souvent plus engagées que les hommes (Kokoreff, Lapeyronnie, 2013). Les pouvoirs publics ont pour priorité la laïcité et l'égalité entre hommes et femmes. Ils trouvent des relais auprès d'associations faisant référence aux valeurs « républicaines », dont Ni Putes Ni Soumises est devenu l'emblème. Ces mobilisations « par le haut » contrastent avec des engagements « par le bas » au sein d'associations de femmes issues de l'immigration, généralement des mères de famille d'un certain âge sans inscription forte sur le marché du travail (Faure, Thin, 2007). Leurs préoccupations se différencient nettement des enjeux posés par les institutions en se centrant sur des thématiques liées à la vie du quartier, aux relations avec les services publics ou aux discriminations (Meddour, Bouamama, 2013). Ces femmes s'opposent généralement aux discours dominants qui stigmatisent les hommes des quartiers. Elles expriment au contraire une volonté de les réhabiliter, notamment sur le plan de l'autorité parentale. Malgré la circonspection avec laquelle beaucoup de responsables publics perçoivent leur travail, les femmes engagées dans ces associations peuvent trouver des alliés au sein des institutions.

Ces divers exemples illustrent une dimension souvent soulignée par les travaux sur la participation dans la politique de la ville : la tendance des pouvoirs publics à infantiliser les publics minoritaires, considérant la citoyenneté comme un apprentissage, une pédagogie, voire une entreprise de civilisation des classes populaires (Dubet, Martuccelli, 1998 ; Donzelot et al., 2003 ; Palomares, Rabaud, 2006 ; Avenel, 2007).

## 1.5. LA FRANCE A CONTRE-COURANT

Par contraste avec les pays d'Amérique du Nord et du Sud, ainsi que la plupart des pays européens (Royaume-Uni, Irlande, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, pays scandinaves...), la France n'a pas pris le chemin du « développement communautaire » que l'on peut définir sommairement comme l'ensemble des activités initiées par des organisations de la société civile visant à valoriser les ressources (civiques, sociales, économiques, foncières, immobilières, commerciales...) des quartiers.

Il convient de préciser ici le sens du mot « communauté » dans le *community development*, un mot dont on a rappelé la connotation très négative, en France, lorsqu'il désigne des territoires où les minorités ethniques sont majoritaires. En langue anglaise, le terme *community* revêt une signification d'abord géographique, signifiant tout simplement le « quartier ». Si les deux termes sont fréquemment confondus, la *community* a toutefois un sens plus large que le *neighborhood* délimité par ses frontières, en faisant référence à ceux qui vivent dans le quartier et à ce qu'ils partagent en *commun* (Peterman, 2000). L'enjeu d'une action communautaire consiste dès lors à faire advenir une conscience des intérêts communs des habitants, afin de convertir une communauté d'expériences négatives, subies de façon isolée, en une capacité à agir collectivement pour des buts communs.

On relève aussi que la « communauté » inclut, dans cette tradition d'action collective, ceux qui travaillent dans le quartier sans forcément y résider, dès lors qu'ils souhaitent s'investir dans une action pour le bien commun du quartier. Les Américains parlent aussi de « communauté élargie » (*community at large*) pour désigner des partenaires extérieurs impliqués dans l'action en tant que « parties prenantes » (*stakeholders*). Le développement communautaire ne pouvant prendre appui sur les seules ressources endogènes du quartier, l'engagement de ces partenaires extérieurs est en effet indispensable, même si l'impulsion première doit venir en principe des forces internes au quartier (Kretzmann, McKnight, 1993).

L'exception française ne tient pas seulement à une question de vocabulaire. Comme on vient de le voir, la caractéristique essentielle du « modèle » hexagonal de participation est l'exclusion des acteurs non-publics de la définition du bien commun et des processus de décision. Nous allons examiner à présent trois exemples de politiques publiques, aux États-Unis, en Angleterre et en Allemagne, donnant à voir au contraire des dispositifs de gouvernance « communautaire », au sens élargi qui vient d'être indiqué.

Ces exemples signalent en même temps quelques-unes des limites générales de la participation « communautaire ». Une première limite est pointée par les tenants de

l'approche « radicale » de l'*empowerment* pour qui la recherche du consensus entre l'ensemble des *stakeholders* occulte les conflits et dépolitise les enjeux de la lutte contre les inégalités structurelles, qu'elles soient de nature sociale, raciale ou de genre (Bacqué, Biewener, 2013). Une autre perspective, plus pragmatique, met en avant la récurrence des échecs de la démocratie participative instituée comme symptôme de son impossible aboutissement : le fait même d'ouvrir un espace de débat rendrait l'accord impossible entre les participants, sans être pour autant dénué d'effets transformateurs (Roche, 2011). Les observateurs s'accordent au moins sur ce point : il n'existe pas de modèle parfait, plus efficace ou plus juste, de participation (Blondiaux, 2008b).

### ***Le programme Empowerment Zones aux États-Unis***

Né en 1993, le programme *Empowerment Zones/Entreprise Communities* (EZ/EC) a été l'un des plus emblématiques de l'administration Clinton<sup>8</sup>. Appliqué sur un nombre limité de sites, ce programme reposait sur la combinaison de dépenses sociales et d'allègements de taxes sur les entreprises, en contrepartie du recrutement d'habitants de vastes aires urbaines pouvant compter jusqu'à 200 000 habitants<sup>9</sup>. Ce volet économique a inspiré les promoteurs français des Zones franches urbaines au milieu des années 1990, mais non pas la visée d'*empowerment* dans sa dimension à la fois collective et individuelle. Le programme EZ/EC visait en effet à responsabiliser des « communautés » locales appelées à définir et mettre en œuvre un projet global, tout en amenant les habitants à l'auto-suffisance économique dans une logique d'activation de la dépense sociale.

Les communautés locales devaient soumettre un dossier de candidature en réponse à un appel à projets fédéral. Les zones étaient définies selon des critères de besoin (taux de pauvreté, problèmes sociaux), mais les projets devaient mettre en avant leurs « ressources » (*assets*), c'est-à-dire leur capacité à s'organiser, à concevoir une stratégie collective et à prendre appui sur des leviers de développement (disponibilités foncières, hôpitaux, universités, lignes de transport, etc.).

---

<sup>8</sup> Les développements qui suivent sont tirés d'une recherche comparative effectuée en 2002 et 2003 à Baltimore et Chicago, et sur les Grands projets de ville de Grigny et Marseille. Cette recherche a été publiée notamment dans Kirszbaum 2004a et 2004b.

<sup>9</sup> Six *Empowerment Zones* ont été désignées en milieu urbain 1993, dotées chacune de cent millions de dollars à dépenser en dix ans. Vingt-deux autres *Empowerment Zones* ont été ajoutées par la suite, mais avec des moyens beaucoup plus limités, le Congrès étant repassé aux mains des Républicains. S'ajoutaient 65 *Enterprise Communities* dotées d'une subvention fédérale beaucoup plus modeste (à la fin des années 1990, quarante *Renewal Communities* ont pris la suite des *Enterprise Communities*). Le programme a été mis en œuvre également en milieu rural.

La sélection des projets par l'administration fédérale se fondait au moins autant sur leur mode d'élaboration pluraliste que sur leur contenu. Les candidatures étaient formellement présentées par les municipalités, mais l'élaboration des projets devait mobiliser trois catégories d'« *entités participantes* » : les acteurs de quartier (habitants, associations et institutions locales), le secteur philanthropique et privé (fondations, entreprises, institutions financières) et les gouvernements locaux (État, comtés, municipalités). Pour recevoir un financement fédéral, les projets devaient notamment préciser « *les groupes et individus ayant participé à sa production* », expliquer « *comment les participants ont été sélectionnés* » et montrer « *en quoi les participants pris comme un tout représentent la diversité raciale, culturelle et économique de la communauté* ».

En faisant de la participation d'organisations de la société civile un critère d'éligibilité, le gouvernement fédéral se portait donc garant du pluralisme. Mais il n'était pas en capacité de réguler directement les interactions locales, largement informées par la nature du « régime urbain » des villes (Weir, 1999). Les projets ont été fabriqués conjointement par des organisations dites « communautaires » et les municipalités, mais dans un climat plus ou moins propice à l'émergence d'un intérêt commun. Dans certaines villes, la transparence du processus et la présence de médiateurs ou de leaders reconnus pour leur impartialité, c'est-à-dire à équidistance des divers intérêts en jeu, ont été les clés de l'entente locale. Ailleurs, les relations ont été conflictuelles, la rivalité entre légitimités communautaire et municipale se cristallisant sur la question du contrôle de l'élaboration des projets. Mais partout la mobilisation a été intense, de l'échelle des quartiers à celle des villes.

Pour la mise en œuvre des projets, les textes fédéraux préconisaient la création d'une « instance de gouvernance communautaire » (*community governance structure*) devant représenter la « communauté élargie » (fondations, État, comté, ville, organisations communautaires, acteurs économiques, universités, hôpitaux...). La composition de ces instances était laissée à la discrétion des partenaires. Dans nombre de villes, les maires ont pris l'initiative d'en désigner les membres, ce qui a pu créer un sentiment de dépossession chez les acteurs communautaires. Mais dans leur ensemble les maires se sont attachés à n'oublier aucun secteur (public, communautaire, privé, philanthropique). Dans certaines villes, les habitants et organisations communautaires ont d'ailleurs obtenu la majorité des sièges.

L'enjeu le plus discuté localement portait sur l'autonomie de la gouvernance communautaire vis-à-vis de l'administration municipale. Une majorité de sites a opté pour la création d'une entité autonome, sur le mode du « *third party government* » (Salamon, 1995) ; dans d'autres sites, moins nombreux, la municipalité a pris en main le pilotage de l'EZ. Dans ce second



cas de figure, une large place a néanmoins été faite aux représentants des quartiers ; inversement, les institutions extérieures aux quartiers ont été plus fortement représentées là où des entités autonomes étaient mises sur pied. Enfin, certains sites ont adopté une instance de pilotage unique tandis que d'autres ont prévu une organisation à différents niveaux territoriaux.

En comparaison de leur rôle souvent moteur dans l'élaboration des projets, l'influence des organisations de quartier a sensiblement décliné dans la plupart des sites, une fois les projets entrés dans leur phase de mise en œuvre. La gouvernance communautaire a pour fonction de jeter des ponts (*bridges*) entre les quartiers pauvres et la société extérieure, en principe placés un pied d'égalité (*equal footing*) dans ce cadre. Mais, en pratique, les disparités de pouvoir entre participants n'ont pas été nécessairement aplanies. Le contrôle de l'allocation des ressources a ainsi été une source de tensions fréquentes entre organisations communautaires et entre celles-ci et les municipalités. Municipalisées ou non, les équipes techniques ont vu leur rôle s'accroître, notamment parce que le gouvernement fédéral exerçait une pression pour obtenir des résultats mesurables. Cet affaiblissement de la participation communautaire renvoie à une tension fondamentale, dans le développement communautaire étasunien, entre la délivrance du produit final (*product*) et l'action collective (*process*) (Brown, 1996), ou encore entre la bureaucratie et la démocratie (Chaskin, 2005).

Le programme a néanmoins permis à des organisations de quartier de monter en capacité grâce à des appuis pouvant porter sur tous les aspects de leur action : mobilisation des habitants, identification de *leaders*, apprentissage du consensus, gestion des relations interraciales, management organisationnel et financier... Cet appui technique (*technical assistance*) est dispensé aux États-Unis par un vaste réseau d'organisations communautaires, d'universités et de consultants.

### ***Le programme New Deal for Communities en Angleterre***

Le programme *New Deal for Communities* (NDC) peut être considéré comme le fleuron de la politique urbaine des néo-travailleurs. Le programme a été lancé en 1998 en tant que volet de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*. Trente-neuf quartiers d'environ 10 000 habitants ont été ciblés pour se voir attribuer 50 millions de livres (environ 75 millions d'euros) sur une période de dix ans. L'objectif était de « *réduire les écarts entre quelques-uns des quartiers les plus pauvres (d'Angleterre) et le reste du pays* ». Cette approche formulée en termes de réduction des écarts a directement inspiré la loi française du 1<sup>er</sup> août 2003. Mais à la différence de celle-ci, la démarche anglaise s'est voulue résolument « holistique », ne dissociant pas le traitement des lieux (*place*) de celui des (*gens*). Elle devait également reposer sur une large mobilisation multi-partenariale dont les habitants seraient l'une des composantes essentielle.

Le NDC a été intensivement évalué par le Centre for Regional Economic and Social Research de Sheffield Hallam University. Le nombre impressionnant de rapports publiés sur toute la durée du programme fait sans doute de celui-ci le plus évalué de toute l'histoire des politiques urbaines (voir Epstein, Mboumoua, 2012). Nous exploitons ici les principaux résultats de ces évaluations sous l'angle de la gouvernance et de la participation des habitants (Duffy et al., 2008 ; Fordham, et al., 2009 ; Batty et al., 2010 ; Foden, Pierson, 2010).

L'importance attachée à la participation communautaire par le gouvernement britannique d'alors reflétait l'hypothèse selon laquelle l'implication des habitants permet d'améliorer la délivrance des services locaux et de renforcer la cohésion de quartiers affectés par toute une série de problèmes. Mais le ciblage des quartiers n'était pas très cohérent avec ces attendus, leurs frontières ayant été dessinées de manière arbitraire sans nécessairement cadrer avec leurs frontières « naturelles ».

L'une des originalités de la gouvernance des NDC a été l'élection annuelle de représentants des habitants dans les instances de pilotage appelées *NDC Partnerships*. Le taux de participation moyen s'est établi à 23 %, avec des variations de 5 à 53,5 %. En 2008, les habitants occupaient la majorité des sièges dans 70 % des *NDC Partnerships* ; les autres membres étaient en général des agents des services publics, des représentants d'associations locales ou, moins souvent, du monde économique. Les NDC ont prévu des aides spécifiques pour soutenir les représentants des habitants dans leur rôle (formations à l'animation de réunion, fourniture d'ordinateurs portables, etc.).

Les évaluations indiquent que les représentants des habitants ont eu une grande latitude pour influencer les décisions relatives à l'allocation des ressources et la délivrance des services. Des tensions sont toutefois apparues dans la phase initiale du programme. Certaines de ces tensions étaient internes aux habitants, recoupant parfois des divisions géographiques ou ethniques. D'autres étaient alimentées par la pression du gouvernement pour que les crédits soient engagés rapidement. Les représentants des services publics ne partageaient pas forcément les mêmes priorités que les habitants : alors que les premiers étaient surtout mobilisés sur une logique de droit commun, les seconds privilégiaient les projets financés par les crédits spécifiques du NDC. Mais le cas de figure le plus répandu a été celui d'une coopération productive. En particulier, les conflits entre habitants élus et représentants des conseils municipaux (qui n'étaient pas systématiquement présents dans ces instances) semblent avoir été rares.

Tous les NDC ont cherché à impliquer des habitants au-delà des *NDC Partnerships*. Parmi les activités engagées à cette fin, on relève : l'ouverture des groupes thématiques à d'autres résidents, la constitution de panels d'habitants supervisant l'utilisation des fonds, l'organisation de forums à l'échelle des quartiers, des événements festifs et des actions de sensibilisation par les médias locaux (radios, newsletters). Même avec ces efforts, les NDC ne sont parvenus à toucher qu'une petite minorité d'habitants. De l'ordre de 20 % ont déclaré s'être impliqués dans l'une des activités du NDC au cours des deux années précédant l'enquête évaluative. Parmi ces habitants, on relève une surreprésentation des femmes adultes en âge de travailler et surtout des personnes les plus diplômées.

Les décalages sociologiques ont été plus importants s'agissant des habitants siégeant au sein des *NDC Partnerships*, avec une nette surreprésentation des hommes blancs de plus de 50 ans, sans enfant à charge, diplômés, pourvus d'un emploi ou à la retraite. Dans bien des cas, ces personnes résidaient de longue date dans le quartier et étaient déjà engagées dans des associations. Ce même groupe d'habitants était plus souvent en position de présider les *NDC Partnerships*.

Les évaluations montrent cependant que les représentants d'habitants appartenant aux groupes sociaux moins favorisés et aux minorités ethniques ont tiré un grand profit de leur participation. Beaucoup ont indiqué avoir acquis des compétences et gagné une plus grande confiance en eux-mêmes et dans l'évolution du quartier. Les habitants ayant pris part aux activités du NDC sans y siéger ont été également plus enclins à se montrer confiants dans l'évolution du quartier ou à faire état d'une intensification de leurs relations sociales. Mais ils ne représentent au total que le cinquième environ de l'ensemble des résidents. C'est la principale leçon des évaluations : la participation des habitants dans les NDC a surtout un

impact sur ceux qui participent (en termes de capital social, de regard positif sur l'évolution du quartier, etc.), mais non pas sur le quartier plus large.

La grande inconnue est de savoir ce qu'il adviendra de ces acquis maintenant que le programme a pris fin. Le gouvernement Cameron a repris à son compte la thématique de l'*empowerment* et s'engage à former des *community organizers*. Mais dans l'acception conservatrice de la *Big Society*, l'*empowerment* consiste à transférer sur la société civile les services que l'État ne veut plus prendre en charge (Balazard, 2013).

### ***Le programme Soziale Stadt en Allemagne***

Le programme *Soziale Stadt* (« Ville sociale ») date de 1999, soit un démarrage plus tardif que la politique de la ville britannique ou française. Il est ciblé sur des quartiers dits « à besoins spécifiques » dans l'objectif de prévenir la dégradation de situations de ségrégation urbaine. Commencé dans 161 sites dans 124 villes, il concernait 571 sites dans 355 villes en 2009. Sur la période 1999-2007, son coût s'est élevé à plus de 2 milliards d'euros.

Les projets se situent sur la longue durée (douze ans). Parmi leurs orientations prioritaires figurent : l'intégration des étrangers (mais non pas la mixité), avec une orientation interculturelle affirmée ; l'insertion des jeunes et des femmes ; la prévention des incivilités et de la délinquance juvénile ; l'auto-réhabilitation de l'habitat (Blanc, 2013).

Le gouvernement fédéral et les Länder participent à la sélection des projets, à la définition des objectifs, au financement, au suivi et à l'évaluation des résultats, mais ils n'interviennent pas sur le terrain où la commune est maître d'oeuvre. À l'échelle des quartiers, c'est une structure d'intermédiation qui est mise en place dans la plupart des projets. Prenant généralement le nom de « Management de quartier » (*Quartier Management*), elle se situe à l'interface de la municipalité, des habitants et d'autres intervenants. Cette délégation de service public peut être attribuée à une association locale ou un bureau d'étude spécialisé. Pour garantir son autonomie, cette délégation est le plus souvent accordée à un organisme d'envergure nationale (Blanc, 2013).

La participation citoyenne est une caractéristique majeure du programme *Soziale Stadt*. Cet accent est le reflet d'une tradition forte d'initiatives citoyennes largement autonomes à l'égard du système politique, mais capables d'influencer la prise de décision, dont Berlin a été l'un des hauts lieux depuis les années 1970 (Röcke, Sintomer, 2005). L'institutionnalisation de la participation citoyenne a pris appui sur un dispositif inventé dans cette période, puis diffusé dans de nombreuses villes : les cellules de planification (*Planungszellen*) consistant en petits groupes de citoyens tirés au sort à l'initiative des

pouvoirs publics et discutant à leur demande de thèmes d'intérêt général pouvant concerner aussi bien des zones géographiques particulières que des questions thématiques. Tout en l'adaptant, c'est vers un tel dispositif que s'est tournée la ville-État de Berlin pour mettre en œuvre le programme *Soziale Stadt* (Koehl, Sintomer, 2002). Les budgets participatifs existent aussi dans de nombreuses villes concernées par le programme (Häusserman, 2006).

À Berlin, les dix-sept quartiers ciblés par le programme fédéral ont donc mis en place un jury citoyen<sup>10</sup>. Celui-ci a une forme hybride, étant composé au minimum de 51 % d'habitants tirés au sort dans la liste des habitants du quartier (y compris les étrangers) et de 49 % maximum de représentants des « forces vives » locales (associations ou individus actifs dans le quartier) choisis par les managers de quartier – soit entre quinzaine et quelques dizaines de personnes selon la taille du quartier. Ces groupes d'habitants se réunissent environ quinze fois par an et disposent d'une somme de 500 000 euros librement allouée à de petits projets locaux.

Les managers de quartier, qui préparent et co-animent les réunions du jury, recueillent les candidatures, lesquelles émanent aux deux tiers d'associations qui peuvent être aussi membres des jurys. Ceux-ci ont un réel pouvoir de décision, l'administration s'engageant à suivre leurs avis dans la limite de ses compétences et de la réglementation en vigueur. Les services techniques de la ville-Land sont néanmoins sollicités pour expertiser les projets.

Y. Sintomer, A. Röcke et E. Koehl identifient trois enjeux centraux à propos des jurys berlinois. Tout d'abord celui de la participation, marquée par un élargissement de la représentativité des participants au regard des dispositifs traditionnels de démocratie participative. C'est ce que permet le tirage au sort, même s'il est mâtiné de formes de délégation à travers les représentants des « forces vives ». Les habitants impliqués sont plus représentatifs de la population de la ville que le champ politique, voire le tissu associatif, de la capitale allemande. Les auteurs relèvent toutefois une certaine sous-représentation des étrangers, des seniors et des personnes en situation de précarité professionnelle qui font davantage défaut une fois tirés au sort. Les managers de quartier s'efforcent de corriger cette sous-représentation dans le processus sélection des forces vives.

---

<sup>10</sup> Les développements qui suivent sont tirés de Koehl et Sintomer (2002), Röcke et Sintomer (2005), Sintomer (2011).

Le deuxième enjeu est celui de la délibération. Le modèle des jurys berlinois repose sur l'idée qu'une délibération de qualité nécessite la constitution de petits groupes et la mise entre parenthèses des intérêts organisés. Cette mise entre parenthèses se vérifie dans la procédure de tirage au sort, dans le caractère non-public des réunions et dans le retrait des jurés qui proposent des projets. Les managers de quartier jouent pour leur part un rôle d'appui technique en s'efforçant de ne pas trop influencer les débats. Tout est donc fait pour que la « force du meilleur argument » puisse s'imposer dans le cadre d'une discussion tournée vers l'intérêt général.

Se pose enfin la question de la dimension politique de l'expérience. Les élus en sont les grands absents. Ils ne font que mettre en route le dispositif, puis valider sa reconduction. Ce qui peut sembler une garantie d'autonomie limite la capacité des jurys à interpeller le politique. Koehl, Sintomer et Rôcke estiment néanmoins que le politique reste très présent en arrière-plan. D'abord parce que les jurys sont un élément de la communication politique du Sénat berlinois qui les a initiés. Ensuite parce que ce nouvel espace de décision concurrence les interventions d'autres acteurs territoriaux (en l'occurrence les mairies d'arrondissement). Enfin, et surtout, les jurés donnent un contenu actif à la citoyenneté.

## 2. LA PARTICIPATION INSTITUTIONNALISEE : ENQUETE AUPRES DU RESEAU AMADEUS

### 2.1. DES DISPOSITIFS POUR RAPPROCHER ELUS ET SERVICES DES HABITANTS-USAGERS

S'il faut des preuves de l'institutionnalisation de la « démocratie participative » dans les villes françaises, on les trouve aisément dans les collectivités du réseau Amadeus. Tenues par la loi de mettre en place des conseils de quartier, et des comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) à Paris, Lyon et Marseille, une partie de ces collectivités a été bien au-delà des exigences législatives. Pour s'en tenir à l'offre de droit commun (hors dispositifs spécifiques à la politique de la ville), on recense par exemple à Grenoble une litanie de dispositifs initiés par la municipalité : Conseils consultatifs de secteur, Carrefours de secteur, Commissions consultatives des services publics locaux, Comités d'usagers des Maisons des habitants, procédures d'alerte citoyenne, appel à projets à « citoyens », Fonds initiative jeunesse, Conseil consultatif des résidents étrangers etc. – le tout encadré par une Charte de la démocratie locale adoptée en 2009. L'offre municipale est tout aussi abondante à Dunkerque, Mulhouse ou Toulouse.

#### *L'effet des alternances politiques*

L'institutionnalisation de la participation a plus ou moins supplanté les dispositifs préexistants qui émanaient de la société civile (Unions de quartier à Grenoble, Comités d'intérêt local à Lyon, Comités d'intérêt de quartier à Marseille). Parfois déclinants, ces résidus historiques de la participation dans les grandes villes avaient déjà, comme les conseils de quartier d'aujourd'hui, une fonction de mise en relation de la population avec les élus par le truchement d'une petite élite de citoyens notabilisés. C'est pour préserver ce modèle de relations privilégiées – pour ne pas dire clientélistes – avec le politique que la ville de Marseille a refusé de mettre en place des conseils de quartier (Mattina, 2008), sauf très récemment dans celui de Noailles.

Là où le développement de la démocratie de proximité est plus récent, il a été surtout stimulé par des alternances politiques. C'est le cas de Paris où la démocratisation de la gestion municipale, très réduite jusqu'alors, était un thème central de la campagne de Bertrand Delanoë et de ses alliés Verts en 2001 (Nez, 2008). C'est le cas aussi de Lyon où Gérard Collomb a cherché à asseoir la légitimité de la Communauté urbaine en faisant de la participation un champ d'action publique à part entière (adoption d'une Charte de la participation du Grand Lyon, désignation d'un vice-président, création d'une Mission « concertation » rebaptisée Mission « participation citoyenne ») (Combe, 2012).

De même, la démocratie locale a été fortement promue par le nouveau maire de Toulouse, Pierre Cohen, dont la liste comptait plusieurs acteurs associatifs (dont un leader des Motivé-e-s). Dès son arrivée aux affaires, la nouvelle majorité toulousaine a multiplié les lieux de débat avant de les pérenniser à travers la création de six Conseils de secteur et vingt-deux Commissions de quartier (Godier et al. 2011). À Mulhouse, où une offre de participation avait été instituée dès le début des années 1990, le renversement d'alliance opéré par Jean-Marie Bockel en 2008 s'est traduit par un regain d'intérêt de la nouvelle et très courte majorité pour la participation, considérée comme un atout pour sa réélection en permettant le rapprochement avec les citoyens.

### ***La démocratie de proximité pour rapprocher les élus, mais aussi les services***

La promotion d'une « démocratie de proximité » (Bacqué, Sintomer, 2001) consiste non seulement à organiser le rapprochement des élus avec les citoyens, mais aussi à diffuser une culture de la concertation avec l'« usager » au sein des services, dans une logique gestionnaire privilégiant là aussi l'échelle du quartier. Cette culture est inégalement développée selon les collectivités et les services. Entre en jeu le poids politique des élus investis d'une délégation relative à la « démocratie participative » quelle qu'en soit l'appellation ; ce poids apparaît souvent faible, par exemple à Grenoble ou à Lyon, voire nul à Marseille où n'existe aucun affichage politique sur ce thème.

Entre aussi en jeu la culture des services et leur organisation plus ou moins décentralisée. À Lyon, Paris ou Toulouse, des démarches ont été engagées ces dernières années pour changer les méthodes de gestion de services municipaux historiquement très centralisés – ce qui ne va pas sans résistances. À Dunkerque, Grenoble, Mulhouse, Nantes ou Rennes, la vie municipale est structurée depuis bien plus longtemps autour d'un découpage du territoire en quartiers ou en secteurs, supervisés par des élus référents qui animent aussi les conseils de quartier et disposent généralement d'une équipe de techniciens dédiés. Même dans ces villes le rapprochement des services municipaux avec l'usager-citoyen est relatif – en tous cas très variable d'un service à l'autre.

Dans ce second groupe de collectivités, on remarque le rôle pilote joué par la politique de la ville dans l'expérimentation d'une méthode de gestion fondée sur la proximité et la concertation avec les habitants-usagers, puis son extension progressive à l'ensemble du territoire municipal. Cette généralisation a pu obéir selon les cas à un agenda modernisateur et/ou une volonté politique de rompre avec une gestion trop différenciée des quartiers prioritaires (par exemple à Nantes). L'offre de participation de droit commun peut néanmoins



être renforcée dans ces quartiers par des budgets plus importants destinés à l'animation des conseils de quartier (par exemple à Rennes) et/ou par le déploiement d'outils de participation spécifiques.

### ***L'offre spécifique à la politique de la ville : une tendance à la fragmentation***

Il n'est pas aisé de brosser un tableau d'ensemble de cette offre spécifique. Dans la plupart des collectivités étudiées, elle consiste en la mise en place de fonds de participation (dont la généralisation avait été demandée par l'État au début des années 2000) et dans l'organisation de concertations autour de projets spécifiques (notamment les opérations Anru) ou de dispositifs thématiques comme les ateliers santé-ville ou la gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP).

Les concertations engagées dans ces procédures mobilisent beaucoup moins la figure du citoyen que celles de l'habitant ou de l'utilisateur. On peut noter à cet égard le succès des « diagnostics en marchant » mis en place dans la quasi totalité des villes étudiées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité. Ces démarches présentent un double intérêt pour les municipalités : celui de la proximité en donnant à voir la proximité d'élus déambulant dans les quartiers ; celui d'une optimisation de la gestion des services prenant appui sur l'expertise d'usage des habitants pour améliorer leurs réponses aux dysfonctionnements constatés. Cette dernière orientation, managériale et technique, est très prononcée à Lyon. Outre des Diagnostics en marchant, un « Accompagnement formatif » a été mis en place en 2005 pour décloisonner les interventions des acteurs engagés dans différents champs thématiques (GUSP, santé, insertion). Conçu à l'origine pour renforcer la coordination des services et des institutions, ce dispositif a été étendu à des associations et habitants sollicités au titre de leur expertise d'usage pour construire des diagnostics et des pistes d'action. On peut signaler dans cette même veine les travaux du groupe « territoire » de l'Observatoire de la santé des lyonnais, prenant également appui sur des associations et des habitants pour mutualiser les savoirs et définir des pistes d'action.

À l'image d'une politique de la ville qui a eu tendance à se fragmenter dans des programmes et dispositifs à la fois sectoriels et localisés, la concertation est moins lisible sur un plan multi-thématique et à une échelle inter-quartiers. En comparaison des anciens contrats de ville, la préparation puis la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) ont été marquées dans quasiment toutes les villes par un net recul de la concertation avec les associations (sans même parler des habitants). Un phénomène que les acteurs attribuent au calendrier très serré imposé par l'État, à la conception de ces contrats structurés autour de programmes thématiques, mais aussi à l'importance prise par les opérations de

rénovation urbaine qui ont capté l'essentiel de l'attention des décideurs au moment où les Cucs étaient lancés.

Quelques années plus tard, l'élaboration d'avenants aux Cucs n'a pas réellement permis de réinsuffler une dynamique collective, à l'exception de Villeurbanne où l'équipe politique de la ville a délibérément contourné les associations institutionnalisées et les dispositifs de type conseil de quartier. Dans cette ville, des collectifs d'habitants ont été contactés directement, à partir des Maisons de service public ou des structures de loisirs, pour discuter sur la base d'une trame d'avenant soumise par l'équipe et proposant une vision du quartier et des enjeux pour les deux années à venir.

S'il a subsisté en règle générale des temps d'informations et d'échanges avec les associations à l'occasion des appels à projets annuels des Cucs, certaines collectivités ont ressenti le besoin de remobiliser les associations (et éventuellement les habitants). Cela a pu se faire au travers d'ateliers et/ou d'assises organisés de manière ponctuelle (Nantes et Rennes Métropole) ou de façon plus soutenue dans le cadre de l'actualisation des projets de territoire (Grenoble, Paris, Toulouse). À Grenoble, le Forum sur la politique de la ville initié par Grenoble-Alpes Métropole en 2009 a été prolongé par l'organisation de « Carrefours de secteur » permettant d'actualiser le projet de territoire avec des habitants et des associations. À Lyon, où des assises se sont tenues en 2010, une réflexion sur la géographie prioritaire avait associé l'année précédente des habitants issus des Conseils de quartier et Comités d'intérêt local ; ce travail commun avec les élus et les techniciens n'avait pas été poursuivi au moment de l'enquête.

## **2.2. LE POUVOIR DE DECISION DES ELUS : UN ATTRIBUT NON PARTAGEABLE**

Conçue comme une extension du domaine de la démocratie représentative, l'offre locale de participation permet donc aux élus municipaux d'afficher leur proximité avec le public. De fait, aucun des dispositifs évoqués jusqu'ici (à l'exception relative des fonds de participation) ne se développe sans que les élus n'en assurent le pilotage, l'animation et/ou la désignation des participants. Seuls ou conjointement avec des représentants associatifs et d'habitants, ils en déterminent aussi les ordres du jour, c'est-à-dire l'objet même de la participation.

Cette maîtrise politique est flagrante dans les conseils de quartier, dont le législateur a laissé les modalités d'organisation à la discrétion des élus. Tout au plus ces instances peuvent-elles être co-présidées par un élu et un habitant (Grenoble, Lyon, Villeurbanne). Ailleurs, c'est l'élu qui préside seul (Mulhouse, Nantes, Rennes, Toulouse). À Dunkerque, la présidence des « Conseils communaux » est confiée à un habitant. Les autres habitants

siégeant dans ces instances sont pour la plupart désignés soit directement par le maire, soit par lui sur proposition des listes politiques représentées au conseil municipal<sup>11</sup>. Plus largement, le maillage du territoire dunkerquois en instances « participatives » participe d'une intégration très poussée de la démocratie de proximité à l'action publique municipale, « *un système qui permet à la municipalité d'intégrer les initiatives habitantes, de canaliser l'insatisfaction et les critiques* » (Prat, 2008).

Il n'en va pas autrement des dispositifs spécifiques à la politique de la ville. Le seul espace institutionnel où les habitants sont susceptibles d'exercer un pouvoir autonome est celui des fonds de participation, sous leurs diverses appellations. Mais il convient de souligner plusieurs limitations à ce pouvoir. Tout d'abord, ces fonds n'existent pas partout, la ville de Marseille en étant dépourvue. Ensuite, avec tout au plus quelques dizaines de milliers d'euros annuels, les budgets alloués à ces fonds sont infinitésimaux en comparaison des budgets municipaux. Dans les villes étudiées, les plafonds de financement des projets individuels sont souvent bas : 1 500 euros à Lyon, 800 à Toulouse et Rennes, 763 à Dunkerque, 750 à Mulhouse, etc.<sup>12</sup> À la modestie des budgets alloués s'ajoute le caractère micro-local des projets concernés, réduisant grandement la portée de ces fonds (Sintomer et al., 2005). Enfin, le cas de figure le plus fréquent est celui de commissions d'attribution réunissant des habitants, des élus et des techniciens. C'est seulement à Dunkerque, Grenoble, Toulouse, et dans une certaine mesure à Rennes, qu'il est fait état d'une réelle autonomie des habitants, tant en ce qui concerne la définition des critères de sélection et d'évaluation des projets que les débats entre habitants sur leur pertinence. « *C'est la preuve qu'on peut aller plus loin dans la confiance* », estime un technicien de la ville de Toulouse.

---

<sup>11</sup> Sont aussi membres de plein droit de ces instances les présidents des Conseils de maison de quartier (émanation des centres sociaux gérés par l'Aduges), eux-mêmes élus par les habitants qui y siègent.

<sup>12</sup> Ces montants peuvent être plus significatifs dans les conseils de quartier bénéficiant d'enveloppes propres, de 7 500 euros à Mulhouse (nécessitant une validation inter-conseils de quartier au-delà de ce montant), 8 200 euros à Paris, et jusqu'à 80 000 euros à Dunkerque. Dans cette dernière ville, les projets sont définis au sein de la commission « cadre de vie » du conseil communal (l'appellation locale du conseil de quartier), animée par un habitant ; un habitant rapporteur les présente en séance plénière du conseil communal qui les valide. S'ajoute une enveloppe d'environ 25 000 euros gérée par la commission « animation » du conseil communal de Dunkerque Sud, plus largement ouverte aux associations, aux bénévoles des maisons de quartier, etc.

## **Le stade de la coopération symbolique**

En classant les dispositifs de participation mis en place par les collectivités du réseau Amadeus sur la célèbre « échelle » de Sherry Arnstein (voir page suivante), il ressort que seuls les fonds de participation relèvent du « pouvoir effectif des citoyens », avec les réserves indiquées.

### *Échelle de la participation citoyenne de Sherry Arnstein (1969)*

*Contrôle citoyen* : une communauté locale gère de manière autonome un équipement ou un quartier.

*Délégation de pouvoir* : le pouvoir central délègue à la communauté locale le pouvoir de décider un programme et de le réaliser.

**Pouvoir effectif des citoyens**

*Partenariat* : la prise de décision se fait au travers d'une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens

*Conciliation* : quelques habitants sont admis dans les organes de décision et peuvent avoir une influence sur la réalisation des projets.

*Consultation* : des enquêtes ou des réunions publiques permettent aux habitants d'exprimer leur opinion sur les changements prévus.

**Coopération symbolique**

*Information* : les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets en cours, mais ne peuvent donner leur avis.

*Thérapie* : traitement annexe des problèmes rencontrés par les habitants, sans aborder les vrais enjeux.

**Non-participation**

*Manipulation* : information biaisée utilisée pour « éduquer » les citoyens en leur donnant l'illusion qu'ils sont impliqués dans le processus.

Les collectivités se réfèrent généralement une échelle simplifiée obéissant à la graduation suivante : « information », « consultation », « concertation » (ou « co-production ») et « (co)décision ». La concertation est souvent considérée comme la modalité de participation la plus désirable et acceptable par ces collectivités, lesquelles écartent délibérément la co-décision afin de ne pas empiéter sur le pouvoir des élus.

Des documents à usage externe ou interne de collectivités, ayant cherché à « clarifier » les règles du jeu, soulignent le caractère non partageable du pouvoir des élus. On lit par exemple dans la Charte de la participation du Grand Lyon :

*« C'est le niveau de la concertation qui constitue l'objectif prioritaire de cette première Charte, dans un souci de relever les défis de la lisibilité, de l'efficacité et de la convivialité de l'action publique. Les élus détiennent le pouvoir d'arbitrage et de décision. Ils sont les garants de l'intérêt général, qui doit être recherché et débattu de façon collective. (...) La concertation doit enrichir ce processus en permettant aux élus concernés d'ajouter l'avis des acteurs locaux afin d'éclairer leurs choix et leurs initiatives ».*

Dans le même esprit, le « Vade-mecum pour la concertation » élaboré par la Direction de la Solidarité, Proximité, et Qualité du bâti de Mulhouse pose les bornes de la participation. On lit dans la rubrique « transparence » de ce document :

*« Explication par le porteur politique du projet qu'il ne délègue pas sa responsabilité politique pour autant. Concerter ce n'est pas déléguer la décision. Les écouter par contre peut aider à la prise de décision ».*

Dans un troisième exemple, celui de la Charte du dialogue citoyen de la ville de Nantes, le monopole de décision des élus est tout aussi clairement posé, en même temps que la finalité managériale de ce « dialogue citoyen » :

*« Le Dialogue citoyen a vocation à enrichir la décision des élus pour plus de pertinence et d'efficacité, et d'orienter les services à la population au plus près de ses besoins, pour une meilleure qualité de vie. C'est pourquoi les instances et outils du Dialogue citoyen ne se substituent pas aux instances municipales légitimement élues et pleinement responsables, notamment le Conseil municipal et le Maire, pour prendre les décisions ».*

### **Répondre aux attentes des citoyens tout en limitant leurs attentes**

Ces documents sont révélateurs de ce qui est attendu de la participation : aider les élus à mieux décider, tout en les laissant décider seuls au nom de l'« intérêt général ». Au stade le plus élevé de la participation, les habitants-usagers se voient donc enrôlés (ou proposer de l'être) dans la production de la décision publique dans un souci d'efficacité plutôt que d'approfondissement de la démocratie.

On comprend les possibles profits politiques de cette approche de la participation : en améliorant la décision pour la rendre plus conforme aux attentes de la population, l'élu améliore ses chances de réélection ; en associant des citoyens à l'élaboration des politiques publiques, une pédagogie de la décision publique peut être engagée, aidant ces mêmes

citoyens à appréhender les contraintes institutionnelles. Les élus peuvent donc escompter de la participation qu'elle ramène les attentes des citoyens à un niveau « raisonnable », qu'elle limite leurs frustrations... et les risques de sanction électorale. C'est l'une des clés du succès des diagnostics en marchant : initiés au fonctionnement et aux contraintes des services, les habitants comprennent vite la difficulté d'apporter des réponses immédiates, surtout quand la responsabilité des dysfonctionnements est imputée à d'autres institutions (police, bailleurs...), voire aux habitants eux-mêmes (incivilités, dégradations...).

Tout ceci n'empêche pas l'ouverture d'espaces de « concertation » ou de « co-production » permettant à des citoyens d'exercer une influence sur les décisions publiques. Dès lors que les élus conservent la liberté de tenir compte ou non des remarques et suggestions des participants, il est permis d'entrer dans le registre de la « conciliation » identifié par Arnstein. Les acteurs de Dunkerque, Lyon, Mulhouse, Paris ou Toulouse semblent indiquer que telle est la norme de production des décisions publiques dans le champ de la politique de la ville – ou du moins l'horizon vers lequel tend cette politique.

Les acteurs voient en revanche dans l'« information » et la « consultation » les modalités de participation dominantes à Grenoble, Marseille, Nantes, Rennes ou Villeurbanne. Dans le registre de l'information, les instances de participation ont pour finalité principale d'offrir aux élus un espace où ils viennent expliciter leur politique devant des citoyens. Dans le registre de la consultation, ces derniers peuvent être invités à donner leur avis, mais à la différence de la concertation ou de la co-production, les décisions sont déjà prises et les projets déjà bien avancés, les participants étant simplement invités à exprimer leur adhésion ou leur consentement.

### **2.3. LE NEGOCIABLE ET NON NEGOCIABLE DANS LA RENOVATION URBAINE**

Les opérations de rénovation urbaine ont mobilisé une large part de l'énergie des élus et des techniciens au cours des dernières années. Les conventions signées avec l'Anru comportent toutes un article intitulé « *la concertation et l'information sur le projet* ». La réalité de la « participation » se situe bien davantage dans le second que dans le premier registre.

À l'information et la concertation, on doit sans doute ajouter aussi la « manipulation » et la « thérapie » au sens que Sherry Arnstein donne à ces termes. À ces premiers niveaux, qui sont ceux de la non-participation, l'objectif principal est d'« éduquer » les habitants, considérant que le projet répond à l'intérêt public mais que ces habitants sont incapables à s'en approprier le sens et à en percevoir l'intérêt pour leur propre situation personnelle. Ce qui est qualifié de « concertation » vise alors à obtenir le soutien du public par des opérations de

communication et des actions pédagogiques (Donzelot, Epstein, 2006). Des exemples de cette nature peuvent être trouvés à Lyon, Marseille ou Mulhouse – du moins pour certains projets de rénovation urbaine ou pour certaines phases de ces projets.

Les acteurs locaux sont parfois enclins à faire porter à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine la responsabilité de la non-participation. Ils invoquent la pression de l'agence pour réaliser les projets au plus vite, pour démolir au maximum, ou encore les incertitudes pesant sur les financements de l'agence qui font de la concertation avec les habitants un risque politique puisqu'elle pourrait ne jamais déboucher sur des actions concrètes. Ces éléments ont joué à l'évidence, mais ils ne doivent pas occulter la part de responsabilité propre des décideurs locaux. On relève ainsi que la « concertation » comportait déjà d'importants « ratés » avant l'entrée en scène de l'Anru dans les Grands projets de ville de Grenoble, Lyon, Marseille ou Toulouse.

Qu'il soit à mettre au compte de l'Anru ou de l'orientation politique locale, le principal frein à la concertation dans la rénovation urbaine réside dans l'existence de domaines dits « non négociables ». Parmi ces éléments non négociables figurent notamment le choix de démolir, la typologie des nouveaux logements (dont dépend la réalisation de l'objectif de mixité) et les aménagements lourds reflétant la vision politique des liens entre le quartier et la ville (volonté d'aération, tracé des lignes de transports, etc.). C'est sur ces aspects non négociables que les habitants sont simplement « informés » ou appelés à « s'approprier » ce qui est décidé sans eux.

Si concertation il y a, elle peut alors se déplacer vers les aspects négociables du projet comme les petits aménagements extérieurs ou intérieurs. Des exemples de cette concertation périphérique au projet sont cités à Mulhouse, à Rennes (où peu de démolitions ont été engagées) ou encore à Dunkerque. On peut évoquer dans cette dernière ville des « Ateliers de vie de quartier » ouverts à tous les habitants. Outre les dimensions d'information et de pédagogie sur les projets de rénovation urbaine, il s'agit d'ouvrir des possibilités de travail conjoint avec les équipes de maîtrise d'œuvre sur l'aménagement d'espaces publics (exemples du réaménagement de la place du Palais de Justice dans le quartier Soubise avec une dizaine d'habitants, ou du jardin public de Dunkerque Sud).

Des collectifs d'habitants font parfois pression pour peser plus directement sur le cœur du projet. La relation avec les municipalités peut alors prendre des tournures contrastées, à l'instar du projet de rénovation urbaine de La Villeneuve à Grenoble et d'Empalot à Toulouse.

### ***Grenoble/La Villeneuve: la confrontation des projets***

La concertation à la Villeneuve avait été engagée sous diverses formes (ateliers urbains en 2006 et 2007, intervention du collectif pluridisciplinaire Bazar Urbain en 2009, etc.), les études préalables concluant à la non pertinence des démolitions. Après les événements violents de juillet 2010, et alors que le gouvernement de l'époque sommait la municipalité « d'agir », un nouvel architecte a été désigné. Son projet prévoyait cette fois la démolition de 68 logements dans la Galerie de l'Arlequin, un choix vivement contesté par l'Union de quartier et les militants « historiques » du quartier qui invoquaient son originalité urbanistique. Selon la municipalité, une réunion publique organisée en 2010 avec l'architecte avait néanmoins montré que les habitants étaient divisés sur ce sujet, suggérant un manque de représentativité des opposants au projet.

Mobilisés au sein du collectif « Vivre à Villeneuve », ces derniers ont fait le choix d'une stratégie d'opposition frontale. Après avoir écrit à la nouvelle ministre du Logement, Cécile Duflot, pour demander la renégociation du projet, le collectif a mis en place des Ateliers populaire d'urbanisme (APU) avec l'appui de professionnels et d'étudiants de l'école d'architecture localisée dans le quartier. Opérationnels à partir de décembre 2012, ces ateliers ont débouché sur un « projet urbain stratégique et démocratique » élaboré dans un parallélisme total avec le projet municipal et présenté comme une alternative à celui-ci.

Les fils du dialogue n'ont été renoués qu'à l'été 2013, le collectif « Vivre à Villeneuve » acceptant de participer aux rencontres publiques que la municipalité prévoyait d'organiser à partir de décembre 2013 en vue du dépôt d'un nouveau dossier à l'Anru. Tout en se félicitant que les intitulés des futurs groupes de travail s'inspirent des travaux des APU, le collectif a posé « *un certain nombre de conditions à remplir pour que ce soit une réussite et non pas une concertation en pleine période électorale* »<sup>13</sup> : procéder à l'évaluation du premier projet (dont le principe a été accepté par la municipalité) pendant la période pré-électorale comme préalable à la formulation d'un nouveau projet avec l'équipe municipale élue en mars 2014 ; s'assurer de l'organisation d'un « *processus de délibération ouverte* » sous la forme « *d'assemblées citoyennes* », et obtenir une représentation des habitants dans le pilotage de la rénovation urbaine, « *comme le rapport Mechmache Bacqué le préconise* » ; enfin, associer le plus rapidement possible à la concertation les professionnels qui travailleront sur le projet urbain, « *afin qu'il existe un croisement entre les propositions des habitants et les*

---

<sup>13</sup> APU, « Vers un nouveau départ du projet de rénovation urbaine à la Villeneuve ? » (<http://vill9.org/?q=node/116>)



*professionnels* », tout en mobilisant un financement indépendant « *pour la réalisation d'une expertise citoyenne au service des habitants* », là aussi dans la ligne des préconisations du rapport Mechmache Bacqué.

### ***Toulouse/Empalot: une concertation exemplaire ?***

Un exemple de concertation relativement poussée dans le cadre de la rénovation urbaine est celui du quartier d'Empalot à Toulouse. Nous prenons ici appui sur une recherche réalisée par une équipe de l'École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux (Godier et al., 2011). L'expérience d'Empalot illustre tout à la fois l'intérêt et les limites de la concertation menée par une équipe municipale qui a fait de la démocratie locale sa marque de fabrique « urbaine ». Cette orientation politique a croisé un désir d'implication du milieu associatif, dont les organisations historiques, notamment Hasure (voir *infra*), avaient croisé le fer avec l'ancienne équipe municipale.

Un premier projet urbain déposé auprès de l'Anru en 2005 avait été refusé par l'agence à cause de son « manque d'ambition » en matière de démolitions. Le projet présenté l'année suivante a proposé de démolir un bâtiment d'une centaine de logements, mais sans aucune concertation préalable avec les habitants. Après son élection en 2008, Pierre Cohen va radicalement changer de méthode. Député de la circonscription, il bénéficiait d'un important réseau relationnel à Empalot, où il participait régulièrement aux réunions publiques. S'étant engagé tout à la fois à remettre à plat les conventions Anru et à établir des « Conseils de secteurs » dans toute la ville, un dispositif de concertation a été proposé aux acteurs du quartier sous forme d'ateliers ouverts à tous les habitants.

Présidés par deux élus, trois ateliers thématiques (« Ouvrir Empalot sur la ville », « Se loger à Empalot » et « Vivre à Empalot ») ont donc été organisés en trois séances successives (« diagnostic », « débats », « orientations »). Quarante à cinquante personnes en moyenne ont participé à chacune de ces réunions, dont les représentants de seize associations. Les séances plénières ont rassemblé de l'ordre de 200 habitants (pour un quartier de près de 7 000 habitants). Lors de la réunion clôturant la démarche, un document de 177 pages a été présenté, consistant pour l'essentiel dans le compte-rendu des neuf séances d'ateliers, tout en incluant des contributions collectives et individuelles.

L'un des objectifs des ateliers était de contribuer au cahier des charges du concours d'urbanisme. Mais les habitants mobilisés dans les ateliers ont dû batailler pour que leur soit accordé le temps nécessaire à l'examen précis d'une première mouture du cahier des charges élaborée par l'agence d'urbanisme et les services techniques de la ville. Les habitants ont également suggéré que des représentants du quartier prennent part au jury,

sans voix délibérative, ce qui fut accepté par le maire. L'équipe d'architectes-urbanistes lauréate a ensuite annoncé le lancement de deux « ateliers de découverte et d'appropriation du projet » ayant permis d'affiner certains aspects du projet (traitement des pieds d'immeuble, programme d'équipements).

L'expérience apparemment exemplaire des ateliers urbanisme d'Empalot doit être relativisée au vu de plusieurs éléments. Les chercheurs de l'école d'architecture de Bordeaux ont noté un flottement méthodologique attribué au manque de pratique de la municipalité. Ils ont pointé aussi les décalages entre la richesse des productions des ateliers et leur traduction dans les documents diffusés à l'issue des rencontres comme dans le cahier des charges. Le calendrier très serré de la première série d'ateliers (neufs séances en cinq semaines) est une partie de l'explication, mais les chercheurs ont également relevé un décalage important sur le plan du vocabulaire et de la vision des enjeux et objectifs de la rénovation urbaine. Par exemple, les termes de « découverte » et d'« appropriation » du projet employés par les urbanistes-architectes pouvaient sembler contradictoires avec la notion de « co-construction » du projet avec les habitants. Enfin, les chercheurs soulignent que la volonté municipale de concertation a dû être conciliée avec la logique d'intervention de l'Anru, qui conditionne ses subventions aux démolitions, et les représentations du « quartier ghetto » qui sous-tendent cette logique. Au vu de ces différents éléments, les chercheurs soulèvent la question « *des zones négociables* » du projet et estiment que la concertation n'a débouché que sur « *une négociation restreinte à quelques options marginales : affectation d'un lieu, obtention du droit de siéger comme observateur au jury du concours, amendement du cahier des charges* ».

Nos interlocuteurs toulousains font valoir une lecture différente. Ils soulignent que les éléments actés par la concertation de 2008 font toujours référence aujourd'hui, et insistent sur le large consensus en faveur des démolitions que cette concertation a fait ressortir, inscrit dans le cahier des charges des urbanistes. De façon inattendue, alors que la nouvelle équipe municipale souhaitait limiter le nombre de logements démolis dans ce type d'opérations, les habitants ayant pris part aux ateliers d'Empalot se sont prononcés pour la disparition de toutes les grandes barres du quartier (soit plus de 1 000 logements contre une centaine dans le projet initial). L'hypothèse de réhabilitations d'attente, sur une dizaine d'années, liées au phasage des démolitions, serait désormais critiquée par des habitants souhaitant au contraire une accélération des relogements.

Les techniciens interrogés mettent également en avant la révision de la programmation des équipements publics en fonction des constats établis par les ateliers et l'intégration de ces choix dans le nouveau projet – de même que la valorisation des espaces verts et d'autres

dimensions de l'aménagement du quartier. Ils citent enfin l'exemple du terrain de football que les urbanistes retenus après le concours envisageaient de déplacer à proximité du quartier, dans une logique d'ouverture sur sa périphérie. Au risque de remettre en question cet axe fondamental du projet municipal, le choix a été fait de maintenir ce terrain sur place car telle était la volonté exprimée par les habitants impliqués dans la concertation.

## **2.4. DES INITIATIVES POUR OUVRIR LE CERCLE DES PARTICIPANTS**

Les dispositifs de participation touchent généralement un public peu nombreux au regard de la population d'un quartier. Même si cela peut traduire une désaffection pour l'offre proposée, il s'agit d'une donnée quasi permanente de la démocratie participative. Plus problématique, au regard d'un critère démocratique de représentation de la diversité des groupes et des intérêts, est le profil des personnes les plus investies dans ces dispositifs.

### ***Des minorités agissantes non représentatives de la population majoritaire***

De quasiment toutes les villes étudiées remonte le même constat d'une très nette surreprésentation des hommes blancs âgés, en décalage avec la sociologie majoritaire de quartiers à la fois jeunes, multi-ethniques et paritaires par définition. Cette minorité agissante investit tout particulièrement les conseils de quartier, trouvant dans la proximité avec les élus une ressource pour construire des parcours de notabilisation.

Si elle ne diffère pas fondamentalement des autres villes, la situation grenobloise peut être évoquée tant elle paraît emblématique d'une monopolisation de l'expression publique et des relations avec le pouvoir local par une minorité d'hommes blancs issus des classes moyennes... dont certains étaient déjà engagés dans la vie locale sous le mandat d'Hubert Dubedout. Intimement mêlés au milieu politique local et à ses intrigues, ces habitants « institués » sont très actifs au sein des Unions de quartier et des associations d'éducation populaire. Certains cumulent d'ailleurs les mandats de co-présidents des Unions de quartier et des Conseils consultatifs de secteur (l'appellation locale des conseils de quartier). Leur position monopolistique met hors-jeu la grande majorité des habitants du quartier. Selon nos interlocuteurs, des personnes représentatives de cette majorité ont parfois tenté de s'impliquer eux aussi dans les instances les plus reconnues par le politique que sont les Unions de quartier, avant d'y renoncer à cause du sentiment d'être « en trop ». Cette (auto)exclusion procède aussi de mécanismes subtils liés à la posture « éducative » de l'élite en place, souvent constituée de retraités du champ éducatif ou socioculturel. En particulier, leurs discours souvent très crispés sur l'islam contribue au déni de citoyenneté des

musulmans réels ou supposés. L'engagement associatif des musulmans a donc tendance à se replier sur l'espace de la mosquée, sans bénéficier de reconnaissance publique.

Si cet exemple grenoblois s'apparente à un cas limite de confiscation des ressources d'influence locales, on en retrouve les ingrédients, à un degré ou l'autre, dans la majorité des villes du réseau Amadeus. À Mulhouse, par exemple, nos interlocuteurs évoquent la réprobation de l'islam comme un facteur de marginalisation de certains groupes. Dans la plupart des villes, des constats très similaires sont formulés sur la non-représentativité des responsables de structures d'éducation populaire.

Dans les quartiers emblématiques des plus grandes villes, les relations entre le pouvoir politique et l'élite associative locale sont nourries par des complicités anciennes, mais aussi par des rivalités. Dans les cas parisiens et lyonnais, l'alternance politique de 2001 a eu pour effet d'institutionnaliser une militance associative qui avait fait ses armes dans la contestation des projets urbains portés par les majorités précédentes, mais au prix d'un affadissement de leurs postures revendicatives (Bacqué, 2006 ; Nez 2008 ; Forzy, 2008) ; il se pourrait qu'un phénomène de même nature soit en cours à Toulouse, même si cela reste à vérifier.

La figure des « anciens » du quartier n'épuise évidemment pas la description sociologique des forces en présence. Dans les quartiers populaires des grandes villes connaissant un certain embourgeoisement, il faut également compter avec les profils émergents des *gentrifiers*. Mobilisant des ressorts d'action collective différents des « anciens Blancs » des quartiers, ils semblent davantage porter aujourd'hui la contestation des projets municipaux, à l'instar d'un collectif de citoyens du 7<sup>ème</sup> arrondissement lyonnais ayant fondé l'association Mobilizagran en 2010 pour tenter de s'imposer dans la concertation sur le projet de réaménagement de l'Îlot Mazagran.

Les techniciens interrogés soulignent *a contrario* l'existence de « laissés-pour-compte » de la concertation, notamment les jeunes adultes et les femmes issues de l'immigration. Des actions initiées dans le champ de la politique de la ville ou dans un cadre plus large visent à réintégrer ces groupes dans le jeu de la démocratie locale – avec un succès souvent mitigé.

### ***Nantes: diversifier les Conseils de quartier***

Certaines de ces initiatives dépassent le champ de la politique de la ville. On peut citer à cet égard l'action menée depuis 2009 par la ville de Nantes pour redynamiser et élargir le recrutement des Comités consultatifs de quartier à la faveur de la mise en place de nouveaux Conseils de quartier. Dans cette ville était observée une dichotomie importante

entre les instances institutionnelles de la démocratie locale, fortement investies par des classes moyennes blanches, et des actions portées par des jeunes ou des femmes issues de l'immigration, soutenues par la collectivité mais cantonnées aux quartiers populaires et dont les acteurs restaient à l'écart de ces instances institutionnelles. À la faveur de la création des Conseils de quartier, près de 900 habitants et plus de 250 associations se sont portées volontaires pour intégrer ces nouvelles structures (Faucheux et al., 2012).

Afin de diversifier le recrutement des nouveaux Conseils de quartier, la municipalité a organisé un tirage au sort parmi les habitants volontaires et parmi d'autres habitants simplement inscrits sur les listes électorales. Grâce à cette méthode, la moitié des 505 membres des Conseils de quartier étaient désormais des femmes et près des deux tiers appartenaient à la population active. Même parmi les associations volontaires, le renouvellement a été indéniable, la moitié des acteurs associatifs n'ayant jamais participé auparavant à des instances de concertation. Cependant, cette implication a été difficile à maintenir dans la durée : plus de la moitié des nouveaux participants avaient déserté les Conseils de quartier au bout de deux ans. Les habitants les plus assidus sont généralement ceux qui avaient déjà une expérience de la vie associative et militante et qui disposaient d'un capital social et culturel facilitant leur expression en public. Peu nombreux au démarrage de l'action, et principalement issus du tirage au sort, les habitants des quartiers prioritaires ne sont pas véritablement sortis de leur marginalisation civique.

### ***Mulhouse: le pari de la coresponsabilité***

Une autre expérience de participation menée à l'échelle municipale est la démarche « Territoire de coresponsabilité » engagée à Mulhouse en tant que déclinaison locale de la méthodologie « Spiral » proposée par le Conseil de l'Europe (Combe et al., 2012). L'idée est de voir émerger une vision partagée des problèmes et des objectifs par les habitants d'un territoire, puis à initier des actions de cohésion sociale. N'ayant pas pour objectif spécifique d'impliquer les habitants des quartiers populaires, l'action a été mise en œuvre dans dix espaces mulhousiens dont un seul quartier prioritaire, celui de Drouot associé au quartier de Barbanègre.

Des groupes d'habitants volontaires ont été constitués selon différents critères (collégiens, usagers du centre social, personnes âgées, etc.) et une démarche de porte-à-porte a été menée pour trouver des volontaires dans certains groupes moins facilement mobilisables, comme celui des jeunes adultes. Ces groupes ont été invités à construire des « indicateurs de bien-être et de progrès », puis 80 actions ont été proposées et priorisées (la moitié de ces actions existait en fait déjà mais n'était pas connue du public). Un projet a ensuite été

formalisé autour de cinq grands axes (emploi et insertion, loisirs, cadre de vie, partenariat et communication, vivre ensemble). Outre un déficit d'animation de la démarche qui n'a pas permis de maintenir la mobilisation initiale, des difficultés se sont présentées au moment de concrétiser les actions. Sans doute l'objectif n'avait-il pas été suffisamment clarifié en amont : faire porter les nouvelles actions par la société civile ou par les politiques publiques ?

### ***Grand Lyon: le Réseau d'agglomération des habitants en renouvellement urbains***

Une autre initiative institutionnelle visant cette fois plus directement la mobilisation d'habitants des quartiers prioritaires est le Réseau d'agglomération des habitants en renouvellement urbain du Grand Lyon. Il s'agit plus spécifiquement ici d'habitants exerçant des responsabilités associatives et/ou participant aux instances de concertation locale de divers quartiers en politique de la ville. Au début des années 2000, le Grand Lyon avait décidé de structurer et de pérenniser un réseau informel qui s'était créé dix ans plus tôt entre habitants de différents quartiers de l'agglomération lyonnaise. C'était aussi un moyen de renforcer la légitimité démocratique d'une intercommunalité qui n'a pas de compétence « politique de la ville » et qui, par nature, développe peu de contacts directs avec les habitants, et encore moins avec ceux des quartiers populaires, peu ou pas représentés au sein du Conseil de développement du Grand Lyon.

Soutenu aussi par le Feder (jusqu'en 2010), le Réseau d'agglomération des habitants en renouvellement urbain du Grand Lyon comporte deux volets d'action : des voyages d'échanges avec des habitants d'autres villes européennes (Birmingham, Berlin, Bruxelles) et des rencontres internes à l'agglomération assorties de visites de terrain. Plusieurs dizaines d'habitants participent régulièrement à ces échanges, pour lesquels le Grand Lyon a mobilisé des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Celles-ci leur apportent un appui logistique, mais les habitants déterminent librement les thèmes sur lesquels ils échangent.

L'articulation n'apparaît pas de manière évidente entre les échanges inter-habitants développés à l'échelle de l'agglomération (voire européenne) et les actions qu'ils mènent par ailleurs dans les quartiers. Les liens entre le réseau et la conduite des politiques publiques ne sont pas non plus directs. L'expérience est en fait présentée dans le registre de la « capacitation » : les habitants sont censés réinvestir les compétences acquises au travers de leur échanges dans des instances officielles de participation (par exemple le Conseil de développement du Grand Lyon) et dans leurs engagements associatifs de proximité.

### ***Toulouse et Grenoble: rencontrer les habitants sur leurs lieux de vie***

Les trois expériences précédentes se déploient à des échelles territoriales très larges et, dans les deux premiers cas, sans liens immédiats avec la politique de la ville. D'autres initiatives visant à élargir le cercle des participants sont plus directement ancrées dans les territoires de la politique de la ville. On a déjà évoqué les diagnostics en marchant, présentés dans plusieurs villes comme un outil innovant pour entrer en contact avec des personnes généralement peu investies dans la vie publique locale. On peut signaler également des actions de la mission GPV de Toulouse visant à toucher ces publics sur leurs lieux de présence ou de passage (jeunes en pied d'immeubles, associations de femmes...). De même, l'équipe politique de la ville de Grenoble mobilise une panoplie de dispositifs (Carrefours de secteur, Rendez-vous du projet, Comités d'usagers, Fonds de participation...) pour mobiliser des habitants « non institués », tout en reconnaissant la difficulté de la tâche.

### ***Rennes: responsabiliser les jeunes adultes***

L'implication des jeunes dans une action collective est l'un des enjeux les plus difficiles. À l'appartenance à une classe d'âge peu propice à l'engagement dans ses formes les plus classiques s'ajoute l'effet des stigmates sociaux ou ethniques. Aussi les formules très conventionnelles de « conseils municipaux » des adolescents ou des jeunes, développées à Dunkerque<sup>14</sup>, Mulhouse, Paris ou Rennes, contribuent plutôt à perpétuer une certaine reproduction sociale bénéficiant aux enfants de milieux plus favorisés. On peut signaler toutefois une recherche-action conduite par Joëlle Bordet (CSTB) auprès des jeunes adultes des quartiers du Blosne et de Villejean à Rennes. Cette initiative soutenue par la mission Cohésion sociale et Politique de la ville visait à faire émerger de nouvelles réponses publiques à la « question jeune » après les émeutes de novembre 2005. Elle a débouché sur une offre de « responsabilisation » avec la mise à disposition d'un local de répétitions musicales et d'une salle de musculation dont la gestion confiée à des jeunes. Depuis lors, les rapports entre ces groupes et les institutions ont été marqués par une certaine instabilité, voire une défiance persistante de part et d'autre.

### ***Marseille: construire une dynamique collective à l'échelle micro-locale***

Une action menée dans un micro-secteur d'habitat ancien très dégradé du quartier de Saint Mauront, dans le 3<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille, apparaît plus originale. À la différence des précédentes initiatives, elle vise en effet à structurer une dynamique collective

---

<sup>14</sup> À Dunkerque, il existe des conseils municipaux d'enfants de 9-10 ans. Pour les jeunes de 16 à 30 ans, une formule plus souple que le conseil municipal, appelée « relais jeunes », a été adoptée.

d'habitants à l'échelle de quelques rues. Engagée en septembre 2012, l'un des objectifs de la démarche est d'aider les habitants de Saint Mauront à faire valoir leurs intérêts communs dans le processus de revalorisation du quartier engagé au travers d'une convention Anru. Pour susciter une dynamique collective entre habitants et avec les acteurs locaux, le Gip politique de la ville a sollicité une association marseillaise, le Bureau des Compétences et des Désirs (BDC), agréée par la Fondation de France dans le cadre de son dispositif « Nouveaux commanditaires ».

À l'issue d'un travail de porte-à-porte, d'affichage, de boîtage, de relances téléphoniques et de mobilisation des parents d'élèves, l'action a débuté autour d'un apéritif convivial. L'objectif était de réunir des populations diverses, peu habituées à se côtoyer, comme les propriétaires-occupants d'origine européenne et des femmes d'origine comorienne ou maghrébine. Tous les habitants n'ont pas les mêmes facilités d'expression, mais les animateurs sont attentifs au fait que toutes les voix puissent se faire entendre.

Depuis lors, des réunions mensuelles se tiennent entre le collectif des habitants, le maître d'ouvrage de l'opération de rénovation urbaine Marseille Aménagement et le Gip Politique de la Ville. Elles permettent d'aborder un ensemble de problématiques liées au cadre de vie et au fonctionnement plus global du quartier. Cette démarche de diagnostic participatif a commencé à se traduire par des actions concrètes (amélioration de la gestion des friches, traitement des décharges sauvages...). Si les élus municipaux restent pour l'heure à l'écart de l'action, une difficulté est apparue du côté d'un Comité d'intérêt de quartier (CIQ) dont certains représentants voyaient d'un mauvais œil l'émergence d'une force concurrente. Le choix a été fait d'associer le CIQ à certaines réunions. Son irruption semble avoir eu pour effet de souder les autres habitants.

## **2.5. QUEL POUVOIR D'AGIR DES TECHNICIENS ?**

Les techniciens des collectivités du réseau Amadeus paraissent regretter les freins à l'innovation démocratique dans la politique de la ville qu'ils mettent en œuvre. Dans toutes les villes, ils soulignent le poids dans la programmation d'associations très institutionnalisées, dont les salariés et les bénévoles les plus actifs ne leur paraissent pas refléter la diversité de la population locale. Seuls les interlocuteurs rennais signalent une évolution des centres sociaux, lesquels ont opté pour la forme associative voici une dizaine d'années ; des commissions d'usagers y sont désormais chargés du recrutement des animateurs.



### ***Des marges de manœuvre inégales pour élargir le cercle des porteurs de projet***

Nulle part le fonctionnement démocratique des associations ni la diversité de leurs responsables ne constituent des critères de sélection des porteurs de projet<sup>15</sup>. La reconduction annuelle des financements accordés à ces structures, accentuée par l'insuffisance des crédits de droit commun susceptibles d'en prendre le relais, limite les marges de manœuvre pour soutenir des associations sans doute moins professionnalisées, mais porteuses d'un renouvellement des « forces vives ».

À Lyon ou Mulhouse, nos interlocuteurs précisent que les équipes de la politique de la ville ne sont pas toujours assez proches du terrain pour identifier des émergences associatives et, surtout, pour faciliter leur reconnaissance publique à travers l'octroi de financements. Les techniciens sont souvent accaparés par les tâches administrativo-financières ou de coordination avec les autres politiques publiques, dans des logiques qui restent très verticales. Le Cucs est parfois présenté comme une « trop grosse machine » pour soutenir des micro-expérimentations. C'est pourquoi il est question à Lyon de modifier le cahier des charges des appels à projets, afin de renouveler le tissu des associations bénéficiaires des subsides de la politique de la ville.

La situation des agents de développement apparaît plus favorable à Paris, Grenoble ou Nantes. Dans le cas de Paris, l'héritage historique d'une gestion de la politique de la ville sous forme associative – avant sa municipalisation au début des années 2000 – continue de lui conférer un certain ancrage territorial. Dans le cas de Grenoble, l'arrivée de nouveaux agents de développement local, directement liés aux « directeurs de territoire », a facilité une certaine re-territorialisation des équipes et renforcé leur capacité à repérer les dynamiques associatives émergentes. A Nantes, différents fonds sont spécifiquement destinés à soutenir les initiatives repérées par les équipes de quartier : un « fonds à l'émergence » doté de 100 000 euros/an et plafonné à 5 000 euros/projet ; un « fonds initiatives locales », doté de 30 000 euros/an et plafonné 1 500 euros/projet, facilement accessible (sans obligation de passer par une personne morale pour bénéficier de la subvention) et réactif (délais de réponse d'une semaine) ; enfin un appel à projet « jeunes », doté de 60 000 euros par an, dont le jury est composé d'anciens jeunes lauréats. S'ajoute un « fond de soutien » mis à

---

<sup>15</sup> Du moins dans le cadre de la politique de la ville. À Rennes, le « fonctionnement démocratique » des porteurs de projet est un élément du cahier des charges des associations qui demandent une subvention de droit commun à la ville.

disposition par Nantes Métropole, surtout orienté vers les actions sur le cadre de vie et l'économie sociale et solidaire ; ce dernier fonds, doté d'environ 150 000 euros/an, permet d'accorder jusqu'à 5 000 euros de subventions par projet (trois fois renouvelables). Les projets inférieurs à 2 000 euros ont été sortis de la programmation du Cucs de l'agglomération nantaise, et renvoyés vers les budgets municipaux, permettant de redéployer près de 10 % de l'enveloppe du Cucs au bénéfice de « projets structurants ». L'agglomération et la ville de Nantes ont néanmoins engagé une démarche d'étude de certaines associations, débouchant sur un label « Lieux collectifs de proximité », assorti d'un conventionnement et de financements pour reconnaître leurs spécificités, en particulier leur aptitude à « capter » de nouveaux publics.

Pour aider les petits porteurs de projet à monter en compétence, nos interlocuteurs mentionnent fréquemment leur « accompagnement » par des agents de développement local, l'existence de lieux ressources de type « maison des associations » ou encore les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), financés par l'État, la Caisse des Dépôts, le Fonds social européen et les collectivités locales. Mais outre le fait que ces appuis sont inégalement développés, ils sont parfois qualifiés comme trop « intrusifs ». Se trouve ainsi pointée la difficulté de trouver le bon dosage entre l'accompagnement et la distance respectueuse de l'autonomie associative.

Plus largement, on peut relever le paradoxe suivant : les associations réellement animées par une logique de projet, qui sont les moins professionnalisées mais les plus susceptibles de revivifier la démocratie locale, sont confrontées au risque d'une perte d'autonomie du fait de leur dépendance financière envers les villes, tandis que les structures les mieux établies mais les moins représentatives de la population locale bénéficient généralement d'une plus grande autonomie grâce à leur capacité à mobiliser différents guichets financiers.

### ***Des initiatives habitantes impulsées par les institutions ou reconnues a posteriori***

Les marges de manœuvre des techniciens ne sont pas nulles s'agissant de détecter et de favoriser la reconnaissance publique de projets portés par des habitants. La reconnaissance d'actions « exemplaires » se trouve ainsi évoquée dans plusieurs villes. À Marseille, par exemple, les chargés de mission du secteur de la Soude sont implantés en pied d'immeuble et bénéficient ainsi d'une visibilité par les habitants. Dans ce secteur, quelques mères de famille de l'école des Calanques desservant le quartier très défavorisé de la Cayolle s'étaient mobilisées pour tenter de résoudre un problème chronique d'« incompréhension » mutuelle entre enseignants et parents d'élèves qui menaçait de conduire à la fermeture de l'école

pourtant fraîchement réhabilitée. Ces personnes ont créé une association à laquelle une quinzaine de parents ont adhéré. Elles ont installé une permanence au sein même de l'école, permettant aux bénévoles d'assister aux rencontres parents-enseignants et de jouer un rôle de « traduction » entre les deux parties. Cette initiative a donc bénéficié d'une reconnaissance de l'institution scolaire, mais aussi de celle de l'équipe politique de la ville localisée à la Soude que les mères de famille sont venues rencontrer ; en 2012, le Cucs a attribué un financement de 2 000 euros à leur association pour l'achat d'un ordinateur.

L'accompagnement d'initiatives habitantes jusqu'à leur structuration en association fait partie intégrante du cahier des charges des équipes de développement local de Paris. La mission Politique de la ville a néanmoins du mal à convaincre les autres services municipaux de prendre des « risques » en finançant ce type d'initiatives. Mais la mission bénéficie d'un réel avantage : sa force de frappe financière qui lui permet d'y « aller seule » pour expérimenter. Ses responsables reconnaissent toutefois qu'ils pourraient s'outiller davantage pour mieux repérer les dynamiques associatives.

À Grenoble, Lyon, Paris ou Toulouse, l'exemple le plus souvent mentionné d'initiatives citoyennes reconnues par la collectivité est celui des « jardins partagés ». Ces jardins ont la double vertu d'embellir les quartiers et de renforcer les liens sociaux entre habitants d'horizons divers. Dans le cas de Paris, il s'agit moins d'une initiative spontanée d'habitants que d'une offre municipale appropriée par des habitants, comme dans un quartier du 20<sup>ème</sup> arrondissement où l'équipe politique de la ville a impulsé une démarche dite « Nature + » dans le cadre de la gestion urbaine de proximité<sup>16</sup>. Dans ce secteur d'habitat social situé entre les portes de Montreuil et de Vincennes, la Mission ville et le bailleur social ont fait appel à un collectif d'architectes et de plasticiens pour réaliser un aménagement qui soit fédérateur pour les habitants dans le cadre du renouvellement urbain du quartier. Cette démarche a permis l'émergence d'une association d'habitants, le Clos Garcia, qui gère désormais le jardin. L'association attire un grand nombre d'adhérents, dont certains ne jardinent pas mais viennent rencontrer d'autres habitants autour d'activités communes.

Toujours à Paris, on peut signaler la politique municipale (associant la Caf) visant à favoriser l'émergence de centres sociaux ou socioculturels. Une association d'habitants se voit confier le soin de déterminer le contenu du projet, pourvu qu'il soit conçu dans le cadre de la Charte départementale des Centres sociaux. Les collectifs d'habitants qui se forment à cette

---

<sup>16</sup> La ville a par ailleurs lancé voici plusieurs années le programme « Main Verte » au sein de la direction des Espaces verts et de l'Environnement

occasion bénéficient d'un accompagnement technique de l'équipe de développement local et d'ateliers organisés par la Fédération des centres sociaux de Paris. Quatre projets de cette nature sont en cours. Dans le quartier Brillat-Savarin/future ZAC de Rungis (13<sup>ème</sup> arrondissement), la politique municipale a répondu à la demande d'associations qui militaient depuis le début des années 2000 pour l'implantation d'un centre social ; le Conseil de quartier souhaitait pour sa part une médiathèque ou une salle polyvalente plutôt qu'un centre social, du fait de sa connotation justement trop « sociale ». Le choix retenu, et validé par la mairie de quartier, a été celui d'un centre *socioculturel*. À partir de 2008-2009, l'équipe de développement local et la Fédération des Centres Sociaux ont incité les habitants et partenaires associatifs du quartier à s'impliquer dans un « groupe projet » qui donnerait naissance à l'association en charge de la gestion et de l'animation du futur équipement. Dans un premier temps, très peu d'habitants se sont engagés dans le processus, hormis quelques responsables associatifs ayant pignon sur rue et qui discutaient de façon assez confidentielle avec les institutions. Le tournant est venu en janvier 2011 à la faveur d'une « galette des rois » au cours de laquelle trente personnes ont accepté de s'engager activement au sein d'un Collectif. Un accompagnement méthodologique a été apporté à ce Collectif pour l'aider en particulier à adopter des règles de fonctionnement transparentes et à s'ouvrir à d'autres habitants par une information la plus large possible. La future association porteuse du Centre, Maison 13 solidaire, a été créée en mars 2012. Un effort a été fait pour que son conseil d'administration reflète la diversité sociale et culturelle du quartier, marquant en cela une différence avec la composition très homogène du Conseil de quartier où les minorités ethniques sont très peu présentes. Les intérêts des habitants habituellement en marge des dispositifs participatifs ont été mieux pris en compte, avec notamment le projet de mettre en place des Ateliers socio-linguistiques au sein du futur centre.

Dans ce dernier exemple, les élus et institutions locales sont à la source du projet, qu'elles accompagnent fortement. Dans d'autres cas, l'initiative vient des habitants eux-mêmes, comme ce jardin « sauvage » du secteur 6 de Grenoble apparu sur le toit d'un parking silo en béton que l'équipe politique de la ville a découvert seulement après coup et accepté d'accompagner. Dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon, l'association Brin d'Guill', créée en 2004 à l'initiative d'habitants du quartier de la Guillotière, bénéficie d'une aide au titre de la politique de la ville et d'une délégation de gestion sur trois parcelles. Mais à Lyon comme à Grenoble, ces jardins sont voués à la destruction à cause des projets d'aménagement des villes, ce qui peut créer des tensions avec les collectifs d'habitants ; dans le cas de Brin d'Guill', une concertation a débouché sur l'intégration au futur aménagement de nouvelles parcelles de jardins partagés.

Si la nature est un thème consensuel, elle peut donc déboucher sur des conflits d'appropriation avec les pouvoirs publics. Ainsi, dans le 20<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, la création spontanée d'un « jardin solidaire » par des artistes et des habitants du quartier de la Réunion s'était soldée par un conflit ouvert avec la mairie d'arrondissement qui défendait un projet de construction d'un gymnase sur l'emplacement du jardin (Nez, 2008).

Les techniciens de la politique de la ville peuvent se montrer ambivalents vis-à-vis d'initiatives dont ils ne maîtrisent pas le cours ou qui pourraient concurrencer des activités existantes. Un exemple est cité à Villeurbanne où un groupe d'habitants a proposé la création d'un centre de loisirs associatif concurrent d'un projet municipal. La création du centre associatif a été refusée. Autre exemple, toujours à Villeurbanne, l'association d'habitants 3D (Diversité Dialogue Devenir) mène des actions en direction des jeunes à partir de besoins repérés par les habitants eux-mêmes dans le quartier Cyprien Les Brosses. Cette association bénéficie du soutien financier du Cucs. Même si elle a établi des liens avec les établissements scolaires et les structures sociales du quartier, ses promoteurs font preuve d'une grande indépendance et sollicitent peu les techniciens de la politique de la ville qui peuvent s'en irriter.

La préoccupation d'une maîtrise publique des initiatives habitantes est bien plus prononcée du côté des élus redoutant l'émergence de contre-pouvoirs. À la Villeneuve de Grenoble, par exemple, le refus des élus de reconnaître les ateliers populaires d'urbanisme, du moins dans un premier temps, a pu s'expliquer par la suspicion de visées politiques du collectif « Vivre à Villeneuve » à l'approche des élections municipales et dans le contexte de fracture entre le Parti socialiste et les Verts passés dans l'opposition. À Mulhouse, il nous est précisé que les élus refuseraient de soutenir toute action proposée par les habitants présentant le risque de voir émerger un « contre-pouvoir ». Les acteurs rennais font aussi état de la crispation d'élus vis-à-vis de collectifs d'habitants qui pourraient s'engager sur un terrain plus « politique », c'est-à-dire comportant une dimension critique de l'action municipale. À Marseille, les élus ne veulent pas entendre parler de l'association Arenes, spécialisée depuis une quinzaine d'années dans l'animation de démarches participatives et de concertation, et dont les acteurs ont un profil assez militant. À Lyon, l'association OQP (Objectif Quartier Péri), portée par des jeunes d'origine maghrébine et très implantée dans le quartier, suscite la méfiance des élus qui considèrent ce groupe comme « ingérable ». À Dunkerque ou Nantes, le « consensus » est de rigueur et il ne s'agit pas de le troubler en confortant des associations hétérodoxes.

### **Quatre postures techniciennes**

Dans le cadre politiquement encadré de la « participation », les techniciens oscillent entre plusieurs postures. En croisant leurs dispositions personnelles et les contextes politico-institutionnels locaux, on peut identifier plusieurs logiques d'acteurs.

La première posture technique est celle de la *prudence*, même dans les villes où les techniciens ont pour mandat explicite d'aller « chercher » la parole des habitants et de repérer le cas échéant leurs initiatives autonomes. Dans certaines de ces villes, l'appropriation (relative) de la thématique du « pouvoir d'agir » par certains élus peut s'expliquer par son succès national, relayé pendant un temps par le ministre délégué à la Ville en personne. Pourtant, même dans cette configuration politiquement favorable, les techniciens expriment une prudence de bon aloi : « *On veut bien accompagner les émergences associatives, mais sans aller jusqu'à l'autonomie totale* » ; « *On peut expérimenter intelligemment, mais on ne va pas faire n'importe quoi* », etc.

La seconde posture est celle du *malaise*. On la trouve dans des villes où les techniciens sont pris entre les deux feux d'une société civile revendicative et d'élus ayant un affichage sur la démocratie locale mais qui n'ont jamais explicité jusqu'où allait leur sens de l'ouverture démocratique, ni clarifié le mandat qu'ils confient aux techniciens. Lorsqu'ils confrontent les discours aux pratiques, les techniciens de ces villes y voient parfois un simple exercice de communication politique.

La troisième posture celle de la *fusion* entre techniciens et élus qui partagent globalement la même approche de la participation. Ici les techniciens ne portent pas véritablement de discours sur le pouvoir d'agir. Ils inscrivent davantage leur action dans les rouages classiques d'une politique de la ville conçue pour « faire pour » et non « faire avec » les habitants. Cette approche peut être étayée par une culture locale de type « sociale-démocrate », fondée sur l'idée que le service public est là pour satisfaire l'ensemble des demandes sociales et qu'il n'est donc pas justifié d'enjoindre les « pauvres » à participer, ce qui reviendrait à exonérer la puissance publique de ses responsabilités.

La quatrième et dernière posture est à l'inverse celle de l'*avant-garde*. Ici les techniciens sont acquis à la cause du pouvoir d'agir et des logiques communautaires – y compris au sens ethnique du terme. Ils se conçoivent comme des expérimentateurs, mais plus souvent en devenir qu'en pratique. Cette position se retrouve par exemple au sein de la Direction du développement territorial de Lyon (mais non au sein de la mission GPV), dont les techniciens voudraient tendre au maximum vers le pouvoir d'agir des habitants, mais où leurs marges de manœuvre réelles semblent assez limitées. On trouve aussi à Grenoble des techniciens

ayant une conscience aigüe des enjeux de la démocratisation. Si leurs préoccupations croisent celles de quelques élus volontaristes, ils sont freinés dans leurs velléités par les lignes de fractures internes à la majorité municipale et qui traversent aussi des équipes techniques dont les conceptions de la participation sont loin d'être homogènes.

Les formations au « pouvoir d'agir » sont l'un des vecteurs de sensibilisation et de motivation des techniciens des collectivités (les élus semblent rester à l'écart de ce type de démarches). On peut citer par exemple les journées récemment organisées sur ce thème par les centres de ressources politique de la ville de PACA et de Rhône-Alpes. Avec le désir d'une partie des techniciens de faire de la politique de la ville « autrement », et une rhétorique ministérielle porteuse, le pouvoir d'agir ouvre aussi, localement, un « marché » où l'on voit s'engouffrer nombre d'organismes et de structures qui, au-delà de référentiels communs restant à construire, partagent un même socle de convictions qu'ils partagent ou tentent de faire partager aux techniciens des collectivités.

### 3. LE POUVOIR D'AGIR DES HABITANTS : UN PANEL D'EXPERIENCES LOCALES

#### 3.1. LE POUVOIR D'AGIR : PRECISIONS SEMANTIQUES

L'expression « pouvoir d'agir » fait partie depuis quelques années seulement du paysage rhétorique de la politique de la ville française. Cette politique repose toujours sur des principes organisationnels et soubassements idéologiques très éloignés de ce modèle d'action collective. Cela n'interdit pas totalement l'émergence d'initiatives locales, plus ou moins articulées à la politique de la ville, pouvant être qualifiées dans le registre du pouvoir d'agir. Encore faut-il s'accorder sur la signification de cette notion, dont le succès rhétorique s'accompagne d'une grande diversité d'usages porteuse d'ambiguïtés, sinon de confusions.

Comme il n'existe aucune définition universelle du pouvoir d'agir, on peut se tourner vers les définitions les plus courantes de la notion anglo-saxonne d'*empowerment* dont le pouvoir d'agir est l'imparfaite traduction française. Imparfaite car le pouvoir d'agir ne restitue pas complètement la dualité de sens de l'*empowerment* compris tout à la fois comme un processus par lequel un sujet, collectif ou individuel, accède aux ressources lui permettant d'augmenter son pouvoir, et comme le résultat de ce processus, c'est-à-dire l'émancipation de ce sujet<sup>17</sup>.

À la lumière de cette définition, l'*empowerment* peut donc recouvrir selon les cas une dimension individuelle ou collective et son champ d'application est potentiellement vaste. Pour s'en tenir à sa dimension collective, qui constitue l'objet du présent rapport, cette définition très générale renseigne faiblement sur les modalités opérationnelles de l'*empowerment* et ses finalités spécifiques dans le champ du développement social urbain. Ici aussi, la clé d'entrée la plus simple consiste à se tourner vers les pratiques dites « communautaires » de mobilisation citoyenne en vigueur dans différents pays anglophones et plus spécifiquement aux États-Unis. Si la description fine de ces pratiques est hors de portée de notre travail, il importe particulièrement de distinguer deux grandes modalités de l'*empowerment* des habitants que sont le *community organizing* et le *community building*,

---

<sup>17</sup> L'inventeur de l'expression « pouvoir d'agir », Yann Le Bossé, de l'Université Laval au Québec, en a lui-même souligné les imperfections, proposant de parler de « développement du pouvoir d'agir » pour désigner le processus d'*empowerment* et de « pouvoir d'agir » pour parler du résultat de ce processus (Le Bossé, 2003).



dont nous allons voir qu'elles renvoient à des sphères de pratiques et des sources d'inspiration assez fortement distinctes<sup>18</sup>.

### ***Community organizing et community building***

Le *community organizing* est une méthode de mobilisation forgée par Saul Alinsky à partir des années 1930 à Chicago, et qui connaîtra un regain dans les années 1960 à l'époque du mouvement pour les droits civiques (Alinsky, 2011). Cette méthode repose sur l'intervention d'un professionnel chargé de recruter et de former des habitants confrontés à des problèmes communs. Cet *organizer* laboure en quelque sorte le quartier pour y détecter des « *leaders* » potentiels parmi les habitants. Il se livre pour cela à un travail méthodique et intensif de porte-à-porte, de réunions d'appartement, d'appels téléphoniques et d'entretiens en tête à tête (*one-on-ones*) visant à cerner les sources d'indignations et les intérêts de futurs militants (Talpin, 2013). Une fois mené à bien cette démarche de *leadership development*, les habitants choisissent les objets sur lesquels ils vont faire porter des « campagnes » visant à infléchir les décisions d'organisations publiques ou privées dans le sens de la justice sociale.

Le *community organizing* ne prend pas seulement appui sur des individus « désaffiliés », mais également sur des collectifs préexistants, comme les écoles, les syndicats et surtout les églises (*faith-based organizations*) dont le potentiel mobilisateur est important dans le contexte des villes américaines. Julien Talpin distingue néanmoins une tradition « post-alinskienne » du *community organizing* ciblant plus spécifiquement les « non-organisés » qui constituent souvent la population la plus défavorisée d'un quartier. Dans un cas comme l'autre, la démarche d'*empowerment* est politique, fondée sur l'irruption des « sans voix » dans la sphère publique et tournée vers la confrontation avec les pouvoirs établis auxquels il s'agit d'arracher des « victoires ». Cohérente avec cette approche est le souci des acteurs du *community organizing* de préserver leur autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics, préférant se financer auprès de fondations et par les cotisations de leurs membres.

La démarche de *community building* vise au contraire à inscrire l'action collective dans les canaux des politiques publiques. Apparu plus récemment, le *community building* peut se définir comme un ensemble d'efforts centrés sur les relations inter-individuelles, les réseaux sociaux et les collaborations institutionnelles, cherchant à faire émerger des valeurs partagées entre leurs acteurs et à les amener à résoudre des problèmes en commun.

---

<sup>18</sup> Voir l'article éclairant de Julien Talpin (2013), même si l'auteur durcit quelque peu l'opposition des modèles.

À la différence du *community organizing*, il s'agit aussi d'associer des citoyens à la réalisation de projets contribuant à l'amélioration du quartier – ce en quoi le *community building* dérive du *community development* (développement communautaire). Mais la notion de *community building* a été popularisée dans les années 1990 à partir d'une critique des *Community Development Corporations*, principaux acteurs du développement communautaire, qui avaient eu tendance à se focaliser sur l'infrastructure physique des quartiers (en particulier le logement) en négligeant le développement de leur infrastructure civique et sociale. Des fondations et quelques programmes fédéraux ont alors tenté de promouvoir des démarches plus intégrées (ou « holistiques »), appelées *Comprehensive Community Initiatives* (CCIs ou Initiatives communautaires globales) (voir Kirszbaum, 2013b). L'idée d'ensemble est d'apporter des « solutions interconnectées » à des problèmes eux-mêmes interconnectés, en amenant une pluralité de *stakeholders* (parties prenantes) à s'engager dans des processus collaboratifs permettant d'identifier des intérêts communs et de concevoir des stratégies de changement en appui sur l'hybridation de ressources endogènes et exogènes.

Pour s'assurer de l'engagement des habitants dans ces processus collaboratifs, les organisations de développement communautaire s'adjoignent souvent les services de *community organizers* (appelés aussi *community builders*). Mais il s'agit d'une version « light » du *community organizing* alinskien (Traynor, 2007). Les *community builders* vont eux aussi au-devant des habitants et des associations pour s'efforcer de gagner leur confiance, développer leur *leadership* et leurs compétences. Mais la communauté du quartier n'est pas conçue comme un simple espace de mobilisation, comme dans le *community organizing*. La finalité du *community building* est la restauration d'une communauté « perdue » à cause d'une dialectique négative qui s'est installée entre l'individu et le collectif (Halpern, 1995). Dans les contextes de pauvreté urbaine, l'individualisme et le repli sur soi sont considérés comme des facteurs de « désorganisation sociale », destructeurs du socle de valeurs communes et des liens sociaux propices à la participation de chacun à la compétition sociale, économique et territoriale. Revitaliser une communauté au plan civique, mais aussi social et économique, c'est lui permettre de jouer son rôle de charnière entre les individus et la société, en facilitant l'accès des premiers aux « opportunités » qu'offre la seconde.

Dans l'approche du *community building*, l'accent n'est donc pas uniquement mis sur le capital social interne aux quartiers (*bonding capital*), mais sur le développement des liens avec des institutions extérieures (*bridging capital*). Outre la philosophie communautarienne (Etzioni, 1993), le corpus de travaux sur le « capital social » développés dans le sillage de

James Coleman et surtout de Robert Putnam (1993, 2000) en sont les sources d'inspiration les plus évidentes. Pour Putnam, la richesse du capital social est une condition essentielle de la vitalité démocratique et de l'efficacité économique. Le capital social serait lui-même déterminé par le niveau d'engagement des individus dans des collectifs. L'engagement associatif est donc pensé comme l'un des vecteurs privilégié de son développement, rendant possibles des formes d'échanges généralisés de tous avec tous dans le cadre de réseaux d'engagement civique obéissant à des normes de confiance et de réciprocité<sup>19</sup>.

Vu de France, les confusions sont fréquentes entre *community organizing* et *community building* (ou développement communautaire) (Talpin, 2013). De fait, tout en partageant le même principe d'engagement des habitants des quartiers pauvres dans la résolution de leurs problèmes, et en dépit de certaines parentés dans leurs techniques de mobilisation, les deux approches diffèrent quant à leur finalité respective et à la conception du pouvoir qu'elle sous-tend. Le *community organizing* se focalise sur les inégalités de pouvoir et de ressources entre « *haves* » et « *have nots* ». Il s'agit d'identifier des communautés d'intérêts appelées à s'organiser *contre* les détenteurs du pouvoir par des tactiques de confrontation. Dans le *community building*, le postulat est inverse : les individus et les groupes sont capables de surmonter les inégalités de pouvoir et de ressources pour résoudre en commun des problèmes, sans qu'il soit nécessaire aux plus démunis d'instaurer un rapport de force. Le *community building* ne cherche donc pas à infléchir des inégalités structurelles mais se focalise sur la découverte d'intérêts mutuels et sur la coopération des acteurs dans un jeu de pouvoir considéré comme à somme positive.

On ne s'étonnera pas que 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* (Saegert, 2006). Ils reprochent au *community building*, comme à la théorie du capital social sous-jacente, d'ignorer les différences structurelles de pouvoir et d'intérêts des groupes sociaux et raciaux. D'où une préférence de ce mouvement pour l'analyse bourdieusienne du capital social, dont l'inégale possession reproduit les inégalités au lieu de les combattre (DeFilippis, 2001).

---

<sup>19</sup> Robert Putnam a dirigé une grande enquête sur la démocratie en Italie au début des années 1990. Constatant que les institutions démocratiques et l'économie étaient florissantes dans les régions du Nord alors que la méfiance envers les institutions démocratiques était élevée et l'économie atone dans les régions du Sud, Putnam a vu dans l'existence au Nord d'un réseau beaucoup plus dense d'associations une explication possible à ces contrastes (Putnam et al. 1993).

L'opposition des deux modèles d'*empowerment* communautaire peut cependant être relativisée jusqu'à un certain point (Saegert, 2006 ; Sites et al., 2007). S'ils ont leur racine dans des traditions et des corpus d'analyses distincts, conférant des orientations différentes à leurs actions, on trouve de nombreux exemples dans le contexte étasunien de transgression des frontières. Tout d'abord, il n'est pas rare de voir des acteurs du *community organizing* basculer vers la logique du *community development/building* et réciproquement en fonction de l'analyse stratégique de la situation ou au gré des opportunités (notamment financières).

On constate ensuite que les pratiques de *community organizing* ont parfois tendance s'éloigner de l'échelle des quartiers (*grass-roots*) pour constituer des groupes de pression dont le caractère confrontationnel s'érousse au contact des institutions. Inversement, des actions de *community development* peuvent s'orienter vers une prise de contrôle des ressources locales par les habitants (par exemple la transformation de l'habitat privé ou social en coopérative) ou tenter d'infléchir des décisions publiques, dans le sens de la justice sociale et spatiale, en se structurant en coalitions à des échelles plus larges que le quartier. On voit d'ailleurs émerger des coalitions d'organisations hétérogènes, se réclamant des deux approches, autour d'agendas communs tels que le salaire minimum ou la justice environnementale.

Enfin, à l'échelle même des quartiers pauvres, les techniques de mobilisation des habitants présentent d'évidentes ressemblances, la finalité de la mobilisation étant la principale différence entre les deux approches.

### ***Les facettes du pouvoir d'agir : sept expériences françaises de mobilisation***

Cette clarification conceptuelle, opérée à partir des deux principales facettes de l'*empowerment* collectif identifiables dans la politique de la ville étasunienne, nous a semblé nécessaire pour dissiper d'éventuels malentendus sur l'utilisation de l'expression « pouvoir d'agir » dans le contexte français.

Parmi les sept expériences locales qui vont être présentées, une seule – celle d'Echo dans l'agglomération grenobloise – relève d'un modèle « pur » de *community organizing*. Les six autres s'inscrivent plus sûrement dans le registre du *community building* car elles visent avant tout à développer des liens (ou du capital social) internes et/ou externes au quartier, cela dans un esprit souvent (mais pas toujours) plus collaboratif que confrontationnel avec les institutions.

Ces sept expériences peuvent être regroupées en trois familles d'actions selon qu'elles cherchent à conférer une capacité d'expression collective aux habitants afin qu'ils pèsent davantage sur la scène publique (Echo et Hasure), à positionner des habitants en tant que personnes ressources pour d'autres habitants (Amicale des Beaudottes/Idées, Vivre ensemble à Maroc-Tanger, VoisinMalin) ou à rendre des services à la « communauté » (AMNN, Uraca). Nous présentons ci-après ces expériences avant de dégager quelques enseignements transversaux.

---

### 3.2. DONNER UNE VOIX AUX HABITANTS SUR LA SCENE PUBLIQUE

Bien que leurs finalités et modes d'action soient très différents, les deux premières expériences présentées ont pour trait commun de chercher à fédérer des associations et collectifs d'habitants autour d'une organisation-pivot. Il s'agit dans les deux cas de positionner cette organisation comme interlocutrice des pouvoirs publics. Mais le rapprochement s'arrête là entre l'expérience d'Echo à Grenoble et celle d'Hasure dans le quartier d'Empalot à Toulouse. La première s'inscrit dans la tradition revendicative et confrontationnelle du *community organizing* sur une base territoriale étendue, tandis que la seconde vise à installer un dialogue continu avec les pouvoirs publics en même temps qu'à accroître la cohésion interne au quartier.

#### *Espace des communautés et des habitants organisés (Echo)*

L'association Espace des communautés et des habitants organisés, dite Echo, est l'une des rares sinon la seule expérience française à appliquer à lettre les préceptes du *community organizing* établis par Saul Alinsky<sup>20</sup>. L'association a été créée à l'été 2010 par huit jeunes gens. Parmi eux figure Hélène Balazard, alors doctorante, dont la thèse portait sur London Citizens, une organisation affiliée à l'Industrial Areas Foundation fondée par Alinsky en 1940<sup>21</sup>. Elle y rencontre deux autres jeunes français venus s'initier aux méthodes du *community organizing* : Solène Compingt, éducatrice spécialisée à Bobigny, déjà forte d'une expérience de travail social communautaire au Québec, et Adrien Roux qui est passé par l'Adels (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale). Le collectif de départ rassemble aussi Manu Bodinier, qui avait travaillé pour la Délégation des centres sociaux de Rhône-Alpes et avait fait, lui aussi, le détour par une organisation québécoise. Avec Jérôme Bar, ils travaillaient à l'organisation d'une marche pour la dignité et contre la pauvreté en Rhône-Alpes. David Gabriel venait quant à lui de la mouvance alter-mondialiste. Il s'était formé dans une organisation barcelonaise et travaillait au sein de l'Association internationale de techniciens, experts et chercheurs (AITEC). Pierre-Loïc Chambon était directeur d'un

---

<sup>20</sup> Outre des entretiens avec plusieurs membres fondateurs d'Echo, nous prenons appui sur le récit de cette expérience fait par ses acteurs dans un livret (Echo, 2013).

<sup>21</sup> London Citizens compte plus de 200 groupes adhérents (associations culturelles, établissements scolaires, branches syndicales et autres associations). Se définissant comme « *l'alliance la plus grande et la plus diversifiée de la capitale regroupant des citoyens actifs et des leaders d'institutions locales qui s'engagent à travailler ensemble pour le bien commun* », elle vise notamment à démocratiser l'exercice du pouvoir. London Citizens organise par exemple des assemblées instaurant un dialogue avec les élus politiques, mais également avec des dirigeants économiques (Balazard, 2012).

centre social communal de Grenoble, et également engagé dans une association d'aide aux migrants âgés. Enfin, Fabien Capelli est sociologue à l'université Pierre Mendès France de Grenoble.

Tous plus ou moins fraîchement convertis à la pensée alinskienne, ils étaient désireux de passer des mots aux actes. Ils vont donc chercher un territoire où développer la méthode du *community organizing*. Ils optent pour Grenoble et sa réputation de « laboratoire social », mais se demandent quelle échelle choisir pour organiser la mobilisation de citoyens. Leur premier choix se porte sur une zone située à l'ouest de Grenoble (où se trouvent les quartiers Mistral et Saint Bruno), avant d'élargir leur périmètre d'action à l'ensemble de Grenoble et sa proche agglomération où leurs premiers contacts avec les habitants les avaient orientés pour trouver des groupes déjà organisés. Leur méthode est en effet celle du « *broad-based community organizing* » prenant appui sur divers groupes de la société civile préexistants sur un territoire et appelés à se structurer en coalition (Balazard, 2012).

L'objectif des membres d'Echo était de construire en deux ans une « *alliance citoyenne avec la mise en place de campagnes et d'actions collectives non violentes pour permettre aux citoyens organisés de devenir une force de proposition et de négociation incontournable face aux pouvoirs institutionnels et économiques de ce territoire* » (Echo, 2013). Pour atteindre cet objectif, les trois salariés « organisateurs » (*organizers*) de l'association, dont deux membres fondateurs, ont commencé par une phase d'immersion dans les quartiers. Rapidement, ils sont passés de l'observation et de l'imprégnation des ambiances du territoire à la prise de contact avec des habitants. L'objectif était de détecter les leaders de différents groupes existant et de les coaliser autour d'intérêts communs.

Ayant échangé avec pas moins de quatre cents habitants, les *organizers* en ont sélectionné une centaine chez qui ils pressentaient des capacités de leadership plus affirmées. Parmi les critères du leadership, ces personnes devaient disposer d'un réseau susceptible de mobiliser d'autres personnes. Le leader devait être aussi et surtout une personne « en colère » contre une injustice de la société et ayant un intérêt à agir pour changer l'état des choses. Au cours d'entretiens en tête-à-tête (*one-to-ones*), l'organisateur devait faire sentir qu'il partageait cette indignation, qu'il n'était mandaté par aucune institution officielle et que son but n'était pas « d'aider » les autres à la manière d'un travailleur social classique.

Le leadership est une disposition personnelle, mais il peut être développé par des « formations ». Passé le stade du repérage, de l'entretien et de l'adhésion des leaders potentiels, les organisateurs ont assuré de telles formations pour donner la confiance nécessaire à une prise de responsabilité et pour que les leaders s'accordent sur des

stratégies et références communes. Quatre modules de formation ont été mis en place : « développer les relations », « renforcer son organisation », « de la colère à la revendication », « de l'action collective à la négociation ». Les organisateurs ont également communiqué des outils d'analyse aux participants : « créer des relations », « savoir analyser le pouvoir », « élaborer une stratégie », « construire une revendication claire et précise ». Pour faire passer ces savoirs, des jeux de rôles ont été organisés.

Former des leaders, c'est aussi leur permettre de s'autonomiser vis-à-vis de l'organisateur. Mais c'est là que réside ce que les membres d'Echo appellent le « paradoxe de l'organisateur ». L'objectif est de développer le pouvoir des leaders et de faire agir les autres. Mais dans l'opération, l'organisateur renforce son propre pouvoir sur les individus et le groupe. Il leur faut donc « *éviter de devenir indispensables* ».

Faire agir les autres revenait en l'occurrence à les placer en première ligne de « campagnes citoyennes ». C'est au cours d'une première assemblée ayant réuni une centaine de leaders, en avril 2011, que les thèmes de ces campagnes ont été déterminés. Trois critères ont été retenus : la dimension rassembleuse de la campagne (un intérêt commun à différents leaders, susceptible de mobiliser largement), sa nature « gagnable » (éviter des actions sans issue même motivées par de justes indignations) et le caractère institutionnel public ou privé du conflit (réduire le fossé entre ceux qui décident et ceux qui subissent les décisions). En croisant les préoccupations individuelles des leaders, cinq intérêts communs ont été identifiés : les difficultés d'accès aux équipements publics socio-culturels, en particulier par les jeunes ; les charges excessives et le manque d'entretien des logements sociaux (qui suscitait déjà une action collective à laquelle Echo s'est raccroché) ; la précarité administrative des étudiants étrangers (hors échanges de type Erasmus) depuis la fermeture d'un guichet d'accueil ; les conditions de travail des personnels de nettoyage ; les carences de l'école empêchant les enfants de réussir.

Suivant cette logique multi-thématique (*multi-issue organizing*), cinq campagnes ont été menées entre octobre 2011 et décembre 2012, permettant de remporter plusieurs « victoires » telles que le rétablissement de postes administratifs d'accueil des étrangers, la baisse des charges liées au chauffage des logements, la réduction des cadences du travail des femmes de ménage ou l'embauche d'une orthophoniste à l'école. Dans chaque cas, il s'agissait de faire pression sur les décideurs pour se faire reconnaître et ouvrir des négociations. Quitte à employer des moyens peu orthodoxes et teintés d'humour comme le fait de s'imposer en nombre dans un buffet de l'université, d'amener une centaine d'enfants jouer à la mairie ou d'arriver avec meubles et cartons chez un bailleur qui avait conseillé aux



mécontents de déménager. Le seul échec véritable a concerné les revendications sur les équipements socio-culturels, la mairie refusant d'engager une négociation.

La négociation est le vecteur principal par lequel des leaders s'affirment. Dès lors que la campagne suscite une dynamique collective suffisante, une réunion collective est organisée pour que des leaders chargés de négocier soient désignés par leurs pairs. Le caractère solidaire de ces « assemblées populaires » doit accroître la confiance en eux-mêmes des leaders et faciliter en particulier l'entraînement à la prise de parole en public. Outre ces assemblées, les formations menées en continu doivent aider les négociateurs à acquérir des capacités stratégiques (analyse du pouvoir, connaissance de l'adversaire...).

À la fin de l'année 2012, l'association Echo s'est dissoute, ses membres considérant avoir atteint leur objectif de former une « alliance citoyenne ». Deux des trois organisateurs d'Echo officient désormais au sein de cette coalition regroupant une trentaine d'associations et de collectifs d'habitants, avec une dominante communautaire (Association des Gabonais de Grenoble, Association des Congolais de France, Association des étudiants maliens, Association des étudiants chinois de l'Isère, etc.) et religieuse (Centre culturel musulman de Grenoble, Relais 3 V de l'Église catholique, Pastorale des jeunes adultes Isèranybody, etc.).

À la différence d'Echo, dont les trois salariés et cinq administrateurs étaient pour la plupart issus du noyau d'acteurs initiaux, l'Alliance citoyenne est dotée d'un conseil d'administration composé de dix représentants d'organisations affiliées ainsi que des trois organisateurs. Afin de préserver leur indépendance et capacité d'interpellation, ni l'Alliance ni Echo n'a pas sollicité de financements publics pour rémunérer leurs salariés. Les deux organisations ont bénéficié du soutien (précaire) de diverses fondations, dont la Fondation Abbé Pierre et la Fondation de France.

### ***Associations solidaires et unies pour la réhabilitation d'Empalot (Hasure)***

Empalot est un quartier surtout composé de logements HLM gérés par l'Opac de Toulouse<sup>22</sup>. Il hérite d'une tradition d'engagement, émanant à l'origine de militants chrétiens, du Parti socialiste unifié ou syndicaux, dont les associations ont été très impliquées dans la politique de la ville dès l'émergence de ses premiers dispositifs. Leur action est passée de l'associatif à l'inter-associatif d'abord informel, puis marqué par la création, en 1986, d'un collectif d'associations appelé Asure (Associations solidaires et unies pour la réhabilitation

---

<sup>22</sup> Outre les entretiens, nous prenons appui sur le mémoire de Cyril Riou, alors stagiaire à l'antenne DSU du quartier (2001).

d'Empalot). Son objectif était de peser sur les décisions concernant la réhabilitation du quartier, initiée par la procédure DSQ à partir de 1985, et de lui adjoindre un volet social. Le collectif cherchait à se positionner comme interlocuteur face aux pouvoirs publics qui se contentaient alors d'informer les habitants sans la moindre concertation.

À cette époque, le collectif était animé en grande partie par des éducateurs de prévention qui n'habitaient pas le quartier. D'où ce paradoxe d'un collectif qui se plaignait du manque de concertation, mais qui avait tendance à reléguer les habitants à l'arrière-plan du dialogue avec les institutions. Plus largement, les associations du quartier s'étaient professionnalisées et institutionnalisées, les habitants s'y impliquant peu – en particulier ceux d'origine immigrée de plus en plus présents dans le quartier. Une réorganisation a eu lieu au cours des années 1990, symbolisée par l'ajout de la lettre « H » (pour « habitants ») à l'acronyme Asure. Le bureau serait désormais composé d'habitants du quartier tandis que le conseil d'administration regrouperait des personnes physiques et des personnes morales (une quinzaine d'associations).

En 1999, des acteurs associatifs, institutionnels, et quelques habitants mobilisés par Hasure s'étaient réunis au centre social pour évoquer le climat d'insécurité dans le quartier. L'idée a émergé de mettre en place une structure à même de représenter plus largement le quartier et de compenser ce qui était perçu comme une inertie de la municipalité face à la dégradation de la situation sociale. Après une recherche sur la forme que pourrait prendre cette organisation, y compris en allant prospecter du côté du Brésil, leur choix s'est porté sur un « conseil de quartier ». Il n'en existait pas encore, au sens légal du terme, mais c'était l'une des propositions du rapport Sueur de 1998, *Demain la ville*. Le projet a été présenté à une cinquantaine d'habitants qui s'étaient mobilisés au terme d'une campagne d'information, certains ne cachant pas leur scepticisme.

Le Conseil de quartier est entré en activité en mai 1999. Il a bénéficié d'emblée d'une reconnaissance officielle et conjointe par la mairie, le Conseil général, la Préfecture et le député de la circonscription, tous acceptant de s'y impliquer. Mais la formule initiale de co-animation du conseil par le collectif Hasure et l'équipe du DSU ne satisfaisait pas les membres du collectif qui s'inquiétaient de sa possible récupération politique. La mairie, qui redoutait l'émergence d'un contre-pouvoir, cherchait en effet à encadrer le processus. Une partie des associations a rapidement fait défection, avant que la mairie ne finisse par se retirer de l'animation, tout en continuant d'apporter une subvention au collectif, aux côtés de l'État, du Conseil régional et du Conseil général.

Malgré sa réputation frondeuse, le collectif a toujours voulu faire une place aux institutions publiques. Le Conseil de quartier a été conçu comme un espace de parole des acteurs du quartier, mais son objectif était aussi d'ouvrir un cadre pour une concertation avec les pouvoirs publics sur tous les aspects de la vie locale. C'est ce qu'allait permettre une structuration originale en quatre collèges : habitants (jeunes, enfants, adultes), associations (petites et grandes), commerçants et services publics (police, Caf, médiathèque...).

Cette organisation évitait de voir la parole des acteurs du quartier étouffée par les décideurs publics, en particulier les élus locaux. Le Conseil de quartier a néanmoins pour objectif de construire la demande sociale du quartier et de la porter de façon cohérente et homogène devant les institutions. Le système fonctionne ainsi à trois niveaux. Au premier niveau, chaque collège établit une liste hiérarchisée de ses préoccupations, transmises à Hasure qui établit sur cette base un ordre du jour commun aux différents collèges. Le second niveau est celui de l'inter-collèges où sont représentés des délégués de chaque collège. L'inter-collèges s'efforce d'aplanir d'éventuels différends entre les collèges, car il ne s'agit pas d'étaler des divisions devant les élus (la municipalité d'avant 2008 avait tendance à en jouer pour imposer ses vues). Les élus municipaux, les présidents du Conseil régional et du Conseil général, le député de la circonscription et des représentants de l'État sont conviés au troisième niveau que sont les assemblées plénières biennuelles du Conseil de quartier.

Ces assemblées ne sont pas décisionnaires : il s'agit d'y porter les préoccupations du quartier. La seule exigence du conseil est de recevoir une réponse écrite motivant les choix publics. Et puis chaque assemblée se termine par un repas convivial auxquels des élus peuvent se joindre. Selon le thème à l'ordre du jour, l'affluence peut être importante (entre cent et deux cents personnes). Cela a été le cas par exemple lors de réunions consacrées aux suites de l'explosion de l'usine AZF, à l'emploi des jeunes, à la tranquillité publique ou aux déplacements. Les habitants se déplacent d'autant plus qu'ils savent pouvoir s'adresser directement à des personnalités publiques de premier plan.

Le retour des institutions sur les interpellations formulées par le Conseil de quartier n'est pas considéré comme optimal, mais ses animateurs se targuent d'avancées en matière de création d'équipements publics (bureau de poste, salle des fêtes...) ou de modification du tracé de la ligne du métro concrétisée par l'ouverture d'une station au coeur du quartier. La réussite du Conseil de quartier a été nettement moins flagrante avec le GPV, puis la rénovation urbaine. Les ateliers urbains mis en place à partir de 2008 par la nouvelle équipe municipale l'ont été en dehors du Conseil de quartier, même si des représentants du collectif Hasure s'y sont impliqués (voir *supra*). Il est d'autant plus difficile pour le collectif de solliciter

la participation des habitants au sein du Conseil de quartier que la municipalité propose sa propre offre de concertation sur ces sujets.

Au-delà de la rénovation urbaine, le problème posé aujourd'hui au collectif est bien celui d'une offre municipale qui concurrence celle du Conseil de quartier. De l'aveu du maire de Toulouse, Pierre Cohen, l'expérience d'Empalot a été une source d'inspiration majeure pour la création des six Conseils de secteur et vingt-deux Commissions de quartier qui quadrillent désormais la ville. Ces instances sont organisées selon le même principe des quatre collèges (individuels, associations, services publics, entreprises). Les membres du Conseil de quartier d'Empalot participent au dispositif municipal, mais ils ont voulu maintenir son existence au nom de la « proximité » (la Commission de quartier où s'insère Empalot compte aussi des quartiers voisins) et pour que la démocratie participative ne passe pas entièrement sous le contrôle de la mairie. Mais le risque de doublon et de désinvestissement du Conseil de quartier d'Empalot est bien réel.

Le collectif Hasure éprouve également des difficultés à maintenir ses associations membres mobilisées, certaines luttant pour leur survie. S'il leur sert de lieu ressources et d'information mutuelle, le poste de coordonnateur salarié n'apparaît pas suffisant pour susciter une dynamique collective forte au-delà d'actions d'animation ponctuelles (fête de quartier, village associatif, vide grenier, repas collectifs, journée de l'environnement...). Hasure semble donc se spécialiser aujourd'hui dans le registre du « vivre ensemble », dont témoigne par exemple le Groupe inter-religions et laïcité d'Empalot (Girle) qu'il abrite en son sein.

### 3.3. DES HABITANTS RESSOURCES POUR D'AUTRES HABITANTS

Les trois expériences qui suivent, celles de l'Amicale des locataires des Beaudottes et d'Idées à Sevran, de Vivre ensemble à Maroc-Tanger à Paris, et de VoisinMalin en région parisienne, ont pour trait commun de prendre appui sur un groupe restreint d'habitants mobilisés qui, par leur action, permettent à d'autres habitants d'accéder à des ressources de nature variée. Dans cette logique « solidaire » du pouvoir d'agir, les exemples étudiés diffèrent selon l'origine de la mobilisation de ce groupe restreint qui procède, selon les cas, de leaders spontanés ou d'une intervention extérieure.

#### *Amicale des Beaudottes/Initiatives des diplômés pour l'éducation et l'emploi des Sevrans (Idées)*

Le quartier HLM des Beaudottes à Sevran (Seine-Saint-Denis) est davantage réputé pour son trafic de drogue que pour ses mauvaises conditions de logement. C'est pourtant ce

second enjeu et celui de la réussite scolaire des collégiens et lycéens qui ont motivé la mobilisation d'un groupe d'habitants à partir de 2010.

S'agissant du volet logement, le déclencheur de la mobilisation a été le montant exorbitant, au vu de l'indigence des prestations fournies, des charges locatives réclamées par le bailleur Immobilière 3F. Depuis 2008, des dizaines de familles passaient l'hiver dans le froid à cause de chauffages défectueux dont l'entretien et la réparation incombent à I3F. En août 2009, l'incendie dans un immeuble de neuf étages avait provoqué la mort de cinq personnes, dont trois enfants, un drame jugé évitable par d'autres habitants si une issue de secours n'avait été condamnée par le bailleur qui cherchait à lutter contre le trafic.

Si beaucoup des 1 200 locataires du grand ensemble étaient confrontés au même problème du montant des charges locatives dans des conditions de logement très dégradées, seuls ceux qui maîtrisaient l'écrit et les codes relationnels s'étaient retournés contre leur bailleur. C'est à titre individuel que certains avaient obtenu des remboursements et des réparations, la grande majorité des locataires subissant silencieusement la situation. Ceci jusqu'à la « goutte d'eau » d'un rappel de charges, intervenu en 2010, dont le montant pouvait atteindre jusqu'à 800 euros par ménage, alors que beaucoup continuaient de grelotter et que 20 des 29 ascenseurs de la cité étaient en panne.

Un petit groupe de locataires, amis de longue date, décide alors d'entreprendre une action commune pour réagir face à ce qu'ils ressentent comme du mépris. Leurs points communs : ils ont grandi dans le quartier, sont d'origine immigrée, trentenaires ou presque, diplômés, et occupant des positions professionnelles avantageuses (juriste, comptable, assureur, analyste financier...). À la différence d'autres de leurs congénères engagés dans des parcours de réussite, ils n'ont pas quitté la cité. Ils en avaient pourtant les moyens. Certains sont restés par solidarité avec les autres, se sentant un « devoir » envers le quartier. Ils disent avoir voulu rendre au quartier ce qu'il leur a apporté : la réussite sociale – « *give back to the community* » diraient les Américains à propos d'un phénomène bien connu dans les quartiers de minorités.

Si l'un des animateurs de l'action s'est initié par la suite aux pratiques américaines du *community organizing* à la faveur d'un stage à Chicago, où il a été invité par l'ambassade des États-Unis, leur méthode est avant tout empirique, apprise au cours de leurs études et dans leur travail : le sens de l'organisation, une communication rigoureuse, le souci des résultats concrets. Mais l'originalité de la démarche de cette petite élite sociale est qu'elle n'a pas cherché à utiliser ses compétences à son profit exclusif. Les jeunes habitants mobilisés se sont d'emblée positionnés en porte parole des « sans voix » du quartier, de leurs voisins

souvent étrangers et parfois illettrés qui ne s'autorisent pas à faire valoir des droits qu'ils ignorent bien souvent.

Des membres du collectif étaient déjà connus dans le quartier pour faire de l'accompagnement scolaire à titre bénévole, ce qui leur conférait une certaine légitimité auprès des autres habitants. Mais il leur fallait encore prouver leur représentativité vis-à-vis du bailleur. La réglementation les obligeait à créer une amicale de locataires, ainsi qu'à s'affilier à une confédération pour pouvoir entamer des négociations et être reconnus comme un interlocuteur légal. C'est ainsi que l'Amicale des Beaudottes a été créée en juillet 2011 et affiliée à la Confédération nationale du logement (CNL). Affiliée à la CLCV, une autre amicale existait, mais ses dirigeants, souvent des retraités blancs, ne brillaient pas par leur dynamisme. Plusieurs de ses membres l'ont d'ailleurs quittée pour rejoindre la nouvelle Amicale des Beaudottes.

En décembre 2011, ses membres fondateurs ont présenté leur démarche devant 116 locataires signataires d'une pétition qu'ils avaient fait circuler. 88 de ces locataires ont accepté d'adhérer et de verser une cotisation annuelle de 29 euros. Comme ce montant est élevé pour les plus démunis, d'autres ont continué à venir aux réunions et aux assemblées générales – pouvant rassembler jusqu'à 200 personnes – mais sans payer de cotisation. Ces locataires mobilisés constituent autant de relais dans les bâtiments pour faire remonter les dysfonctionnements.

Le noyau dur des membres les plus actifs comprend aujourd'hui une quinzaine de personnes, toutes bénévoles. Chacune se voit attribuer des tâches bien spécifiques, toujours au nom de l'efficacité. Et comme elles doivent concilier cet engagement avec une activité professionnelle ou une vie familiale, l'Amicale organise des porte-à-porte pour inciter d'autres locataires à adhérer. Ceux qui sont pourvus d'un emploi sont la cible prioritaire. Les responsables de l'amicale estiment que c'est-là un garde-fou contre la tentation que pourraient avoir certains adhérents d'accaparer le pouvoir au sein de l'amicale et de s'en servir comme d'un tremplin pour se notabiliser grâce au carnet d'adresses que procure une amicale.

Concrètement, les bénévoles consacrent une bonne part de leur temps d'action à recevoir et accompagner des locataires dans leurs démarches (rédaction de courriers, envoi de recommandés, vérification de points de droit, etc.). Mais il ne s'agit pas seulement d'apporter des soutiens individuels. Pour faire pression sur le bailleur, l'amicale accumule des témoignages, photos et preuves qu'elle a synthétisés et communiqués sous la forme d'un « mémorandum de dysfonctionnement ».

Un premier courrier adressé au bailleur le 1er juillet 2011 était resté lettre morte. Trois mois plus tard, un nouveau courrier avec copie au maire et au préfet, accompagnait la pétition des 116 locataires. Elle a cette fois reçu une réponse et le bailleur a accepté de recevoir les représentants de l'amicale. Cette première rencontre a été suivie par de multiples courriers recommandés, adressés également au préfet, au député, au maire... Les responsables de l'amicale n'hésitent pas non plus à diffuser des communiqués de presse et à exploiter un début de notoriété (ils se sont vus invités sur des plateaux de télévision après que la presse écrite a remarqué leur initiative).

L'amicale peut être créditée de plusieurs victoires : suppression de l'acompte pour une télévision par câble qui n'a jamais fonctionné, soit une économie de plus de 70 000 euros pour l'ensemble des locataires ; remise commerciale pour les pannes de chauffage et d'eau chaude se traduisant par le remboursement d'un montant global de plus de 94 000 euros pour la période 2010-2011 ; remboursement de charges trop perçues sur la base d'une étude réalisée par la CNL pour la période 2009-2010, pour un montant de près de 140 000 euros. Mais l'amicale réclame un million d'euros et ne désarme pas.

De son côté, I3F s'est engagée à réaliser un million d'euros d'investissement, notamment dans le chauffage. Ses représentants persistent cependant à imputer les causes des dégradations au vandalisme et aux trafics qui empêcheraient les entreprises d'intervenir. Les locataires estiment que la question essentielle est celle de la vétusté des équipements et que l'argument du trafic a bon dos, car il se concentre sur trois bâtiments et parce qu'il n'a pas empêché que le chauffage soit finalement rétabli.

Autre changement appréciable : les gardiens qui avaient massivement quitté la cité en faisant jouer leur droit de retrait à la suite d'une agression, sont revenus, certes moins nombreux et regroupés en équipe dans un « relais habitant ». Mais la victoire la plus précieuse est peut-être ce sentiment d'avoir retrouvé une considération auprès du bailleur qui, par exemple, prévient désormais à l'avance les locataires en cas de coupure d'eau ou de travaux. L'amicale se veut néanmoins vigilante car des ascenseurs restent hors service et elle ne veut pas relâcher la pression tant que le bailleur n'aura pas tenu l'ensemble de ses engagements.

La bonne visibilité publique de l'amicale, notamment grâce à ses actions de communication, s'accompagne de quelques rétributions financières. Elle a ainsi obtenu une aide financière du Cucs, de la Caf ou du FIPD. Mais le bénévolat atteint ses limites face à l'ampleur des besoins. D'autant que l'amicale voudrait élargir son champ d'action pour intervenir dans le projet de rénovation urbaine et les actions liées à la tranquillité publique, ses responsables

estimant que les habitants sont tenus à l'écart des décisions. Ils voudraient aussi peser sur les commissions d'attribution des logements pour faire valoir leur préoccupation de mixité sociale.

Le même groupe d'amis s'implique d'ores et déjà dans le champ éducatif par le biais d'une autre association, Idées (Initiatives des diplômés pour l'éducation et l'emploi des Sevranaï), créée peu avant l'amicale. Dans une démarche similaire, les fondateurs d'Idées ont mutualisé des actions qu'ils menaient individuellement jusqu'alors. Idées peut désormais compter sur une quinzaine de bénévoles présentant les mêmes profils sociaux (ingénieurs, comptables, avocat, médecin, trader...) ; une adulte-relais est venue s'ajouter en 2013.

Idées a pour objectif de faire profiter les élèves du quartier des compétences et des réseaux relationnels de ses animateurs. Se définissant volontiers comme des « coachs », ils croient dans la force de l'exemple, s'affirmant comme de possibles modèles d'identification – des « *role models* » disent les Américains – pouvant aider des jeunes à ouvrir leurs horizons et s'écarter des carrières délinquantes, à condition d'exploiter leur potentiel de réussite. Dans cet esprit, les « anciens élèves » sont invités à intégrer la structure.

Au sein de locaux mis à disposition par la mairie, l'association propose un suivi personnalisé à une cinquantaine de collégiens et à une trentaine de lycéens, tout en associant les parents au suivi des progrès de leur enfant. Outre une préparation au bac calquée sur le modèle des prépas parisiennes et qui peut s'enorgueillir de 95 % de résultats positifs, l'association organise des forums des métiers afin d'aider les collégiens et lycéens à s'orienter. D'autres actions (sorties culturelles, séjours, atelier de théâtre d'improvisation, activités sportives pour les filles...) visent un public plus large de jeunes du quartier. Les animateurs d'Idées voudraient maintenant ouvrir un espace informatique pour lutter contre la fracture numérique. « Méthodologie », « motivation », « responsabilisation », « confiance », « plaisir d'apprendre », « réussite » sont les termes fétiches de cette association qui cherche moins à changer la société qu'à donner des clés à des individus pour qu'ils saisissent des opportunités dans une logique d'*empowerment* individuel.

### ***Vivre ensemble à Maroc-Tanger (VEMT)***

Cette action se déroule dans un ensemble de cent vingt logements sociaux du quartier Maroc-Tanger dans le 19<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Le bailleur RIVP faisait face au début des années 2000 à d'importants problèmes de dégradations, de trafics, d'impayés, d'expulsions et à d'âpres conflits de voisinage entre locataires. Ces conflits avaient une dimension raciale à peine voilée mettant aux prises des ménages dits « de souche » avec des familles nombreuses (jusqu'à quinze personnes) issues notamment de zones rurales du



Mali. Une des cages d'escalier comptait près de quatre-vingt enfants qui, du fait de l'exiguïté des appartements, avaient pris l'habitude d'investir les parties communes et la rue.

L'organisme HLM s'est alors tourné vers l'Association Sœur Emmanuelle (Asmae) qui intervenait déjà dans des contextes similaires en région parisienne, notamment à Montreuil où la RIVP possède un patrimoine. Asmae commençait alors à déployer un programme intitulé DiversCité, se réclamant du « développement communautaire » et du renforcement du pouvoir d'agir de collectifs d'habitants. Asmae a dépêchée sur place un « organisateur communautaire », Christophe Jibard, dont l'action sera plus tard épaulée par des intervenants bénévoles émanant de la même association.

Fort de ses premières expériences professionnelles et de sa culture universitaire, l'organisateur a investi les lieux avec la conviction que derrière les apparences d'une situation anémique il existe forcément des réseaux non institués sur lesquels prendre appui pour engager une dynamique positive. Il a entrepris de mettre à jour ces réseaux, multiplié les rencontres et identifié rapidement trois personnes ressources, sortes de leaders naturels de l'ensemble HLM : une mère de famille malienne connectée au réseau des familles africaines, une locataire qui faisait du soutien scolaire de façon informelle à son domicile, et la gardienne d'immeubles connue de tous car en poste depuis vingt ans et très engagée dans des activités pour les enfants du quartier au sein de la paroisse locale.

L'organisateur, la gardienne et les deux locataires vont réfléchir ensemble à la meilleure manière de pacifier les relations entre locataires. Il en ressort une idée : organiser des repas ouverts à tous dans les cours des immeubles. Les convives étant de plus en plus nombreux, le « groupe moteur » s'élargit à une dizaine de personnes, en majorité des femmes d'origine africaine et de milieu modeste. L'organisateur les réunit à plusieurs reprises et une préoccupation centrale émerge de leurs échanges : l'avenir des enfants. Germe alors l'idée d'une activité pérenne de soutien scolaire. Comme il fallait trouver des financements, l'organisateur suggère de créer une association. Ce sera Vivre Ensemble à Maroc-Tanger (VEMT), dont les statuts sont déposés en 2002.

Un fois constitué en association, le groupe de locataires se tourne vers le bailleur pour lui demander deux choses : un Local collectif résidentiel d'une trentaine de mètres carrés où mener des activités et où continuer à se réunir en marge des repas collectifs ; la mise à disposition d'une pelouse inutilisée sur laquelle créer un jardin cultivé pour attirer de nouvelles familles et susciter de nouvelles occasions de rencontre. Autour de ces deux piliers que sont le soutien scolaire et le jardinage, VEMT va multiplier les activités culturelles, artistiques et de loisirs, puis des actions pouvant contribuer à l'insertion individuelle (atelier

sociolinguistique, atelier informatique, accompagnement dans les démarches administratives...).

Un conflit interne à l'association surgit en 2007 quand des mères de famille proposent de mettre en place un cours d'arabe en tant que composante de l'éducation des enfants liée à la tradition musulmane. Cette irruption de la religion froisse certaines personnes d'origine française au sein de l'association, tandis que les mères africaines ne comprennent pas que l'on veuille les priver d'un levier pour l'éducation de leurs enfants. Pour débloquer la situation, Asmae suggère de mettre en place un groupe de parole des mères de famille qui sera animé par un ethno-psychologue.

L'association est ainsi devenue le carrefour des interactions entre la quarantaine de familles qui viennent y chercher des réponses à des problèmes individuels et la possibilité de s'inscrire dans des activités collectives. Comme son intitulé l'indique, l'association a en effet permis d'améliorer le vivre ensemble au sein d'une collectivité passée en quelque sorte de l'état de grande famille dysfonctionnelle à celle de communauté plus harmonieuse, sans être à l'abri d'une crise comme il se doit dans toute famille. Cette communauté de vie reste régulée par les figures de référence – la gardienne et l'organisateur en particulier – qui étaient déjà les acteurs-clés de l'amorce d'un processus d'institutionnalisation qu'a représenté la création de l'association ; un processus qui est allé croissant avec la reconnaissance publique dont a bénéficié l'association, d'abord par le maire d'arrondissement, puis le maire de Paris venu lui rendre une visite en forme de consécration.

Ces appuis politiques ont permis de lever certaines réticences initiales des services municipaux, la direction de la politique de la ville voyant aujourd'hui dans VEMT une association « structurante » pour toute la partie sud du quartier Flandre où elle a noué des liens avec d'autres associations. Grâce à la politique de la ville, dont VEMT dépend pour une large part, un poste à temps plein d'adulte-relais a pu être créé. L'association bénéficie aussi d'un poste de médiateur de jour, actif dans diverses associations du quartier. Ce partenariat s'accompagne parfois de tensions avec les professionnels de la politique de la ville qui, selon les dires des acteurs de VEMT, peuvent tenter d'infléchir ses objectifs et ses actions pour les faire entrer davantage dans leurs priorités stratégiques.

Au regard de la logique du pouvoir d'agir, l'action de VEMT comporte plusieurs limites apparentes. La première tient à sa finalité première de cohésion interne à l'ensemble HLM plutôt que d'interpellation des politiques publiques. VEMT mobilise des ressources endogènes dans une logique d'entraide, et bénéficie de l'accompagnement d'Asmae, mais la

façon dont les habitants sont connectés à des ressources et dispositifs existants, extérieurs à ce micro-territoire, n'apparaît pas de façon très lisible.

Une autre limite majeure de l'action tient au rôle de l'« organisateur communautaire ». Conçue à l'origine comme temporaire, sa mission s'est pérennisée. La question du retrait de l'organisateur a été envisagée au bout de quelques années<sup>23</sup>, mais sans se concrétiser douze ans après son entrée en scène. Une stabilité qui interroge la capacité du collectif d'habitants à s'autonomiser et celles de ses membres à monter en compétences pour s'affranchir de l'organisateur, en particulier dans les relations entre VEMT et les pouvoirs publics.

### ***VoisinMalin***

VoisinMalin est une entreprise sociale créée sous forme associative en octobre 2010. Elle part du constat que les habitants des quartiers populaires ont des compétences utiles pas ou peu valorisées dans le cadre de la politique de la ville. VoisinMalin se propose de repérer ces compétences et de leur donner une valeur économique à travers des prestations rémunérées.

Sa fondatrice, Anne Charpy, a été profondément marquée par son expérience dans la banlieue de Santiago du Chili, où elle a travaillé dans une coopérative de micro-entrepreneurs inspirée des méthodes de Muhammad Yunus. Après un passage au Pact Arim du Rhône, elle a été directrice des Gip Centre Essonne et de Grigny/Viry Châtillon. Mais son expérience dans la politique de la ville l'avait frustrée à cause du manque de connexions entre les actions institutionnelles et les attentes et projets des habitants. Après avoir quitté son poste au Gip de Grigny, en janvier 2010, Anne Charpy décide donc de monter une entreprise sociale à partir d'un test réalisé à petite échelle dans le cadre du projet de réussite éducative de Grigny, dont les acteurs souhaitaient renouer avec des familles en rupture. Le capital de confiance important dont elle bénéficie va l'aider à développer son projet, d'abord dans l'Essonne (Courcouronnes, Ris Orangis, Grigny), puis dans d'autres communes d'Île-de-France (Aulnay-sous-Bois, Montreuil).

---

<sup>23</sup> Une recherche-action a été initiée, à la fin des années 2000, dans le cadre d'un programme DiversCité d'Asmae, sur le thème « Qu'est-ce qu'un collectif d'habitants autonome ? ». Des bénévoles de VEMT y ont pris part aux côtés de représentants d'autres collectifs d'habitants accompagnés par Asmae.

Le principe de VoisinMalin est de créer et former un réseau d'« habitants ressources » chargés d'aller au contact d'autres habitants, en porte-à-porte, pour faciliter leur accès aux services et aux droits, les remettre en lien avec des institutions et associations, les accompagner dans certaines démarches et les conseiller sur leurs pratiques de tous les jours (usage des transports, consommation d'eau, tri sélectif...). Il s'agit de donner à ces personnes des outils leur permettant d'aller vers davantage d'autonomie, mais aussi de favoriser des dynamiques plus collectives fondées sur l'entraide ainsi que la mutualisation des besoins, attentes et propositions des habitants que font remonter les Voisins malins. L'idée est aussi de créer à terme un second cercle d'habitants, les « Voisins amis », parmi ceux qui sont rencontrés, et qui pourraient trouver un intérêt à constituer un réseau informel pour apporter un coup de main à d'autres habitants ou participer ponctuellement à des initiatives associatives locales ou des projets.

L'action est développée dans des quartiers d'au moins 6 000 habitants, où un Voisin malin intervient en moyenne auprès de 1 000 habitants. Les quartiers sont méthodiquement sillonnés, permettant à une équipe de 10 Voisins de rencontrer de l'ordre de 1 500 familles par an. L'objectif est d'entrer en contact avec tous les ménages d'un quartier. De l'ordre de 8 sur 10 ouvrent leur porte aux Voisins. Mais il s'agit bien de détecter les habitants les plus isolés, ceux qui n'activent pas leurs droits, qui ont des difficultés de maîtrise de la langue ou vivent en situation de grande précarité économique.

Pour constituer l'équipe des Voisins (qui ne doivent pas résider à plus d'un quart d'heure à pied de leur lieu de mission), l'association prend appui sur des « acteurs-pivots » rencontrés pendant une longue phase d'immersion dans le quartier (trois à six mois). Ces acteurs sont des conseillers principaux d'éducation, bibliothécaires, responsables d'associations locales, travailleurs sociaux ou gardiens d'immeuble. Ils aiguillent VoisinMalin vers des habitants du quartier particulièrement dynamiques ou désireux de s'investir, faisant preuve de facilités relationnelles, d'une capacité d'empathie et disposant de compétences linguistiques spécifiques (les Voisins parlent plus d'une dizaine de langues dans certains quartiers). De toutes origines, ces Voisins sont souvent des mères de famille célibataires, des étudiants, des salariés à temps partiel ou des retraités disposant d'un peu de temps.

Une soixantaine de personnes sont ainsi « cooptées » par les acteurs-pivots et invitées à participer à deux réunions permettant d'engager le processus de sélection. Les recrutements se font en CDI de 12 heures par mois, dont 20 % de temps d'encadrement et de formation. Par choix délibéré, l'objectif n'est pas de leur permettre d'engager un parcours d'insertion professionnelle. Si le petit complément de revenus ou la reconnaissance que procure une fiche de paie ne sont pas négligeables pour certains, VoisinMalin fait primer les notions de

motivation et d'engagement. Les Voisins sont d'ailleurs souvent amenés à développer des liens d'entraide et avec d'autres habitants, à titre personnel et bénévole, en dehors de leur temps de travail. Ils ne doivent donc pas se transformer en « experts » sachant manier un jargon professionnel, ce qui risquerait de les éloigner des habitants. VoisinMalin fait néanmoins intervenir des formateurs en médiation socio-culturelle pour aider les Voisins à adopter la bonne distance avec les habitants qu'ils rencontrent. Cette formation *ad hoc* est aussi et surtout destinée à leur permettre d'appréhender l'environnement institutionnel du quartier.

Le réseau des Voisins est animé par un manager installé dans le quartier où il développe des relations continues avec les acteurs du territoire pour en identifier les ressources. Le travail d'équipe permet aussi de passer de l'aide individuelle à la formulation d'enjeux plus collectifs. Les situations rencontrées en porte-à-porte font ainsi l'objet d'une relecture dans le cadre d'un séminaire d'équipe mensuel. Il s'agit d'organiser un regard transversal sur le fonctionnement des services dans le quartier, les besoins des habitants ou la façon d'enrichir des projets en cours.

Ensemble, les Voisins construisent une expertise et deviennent forces de proposition pour les partenaires de terrain (notamment associatifs) conviés à un comité opérationnel, ainsi que pour les commanditaires des missions (entreprises et services publics). Ces derniers sont réunis dans un comité de pilotage où sont présents des habitants (Voisins Malins et acteurs associatifs), des institutions locales (maire, intercommunalité, Conseil général, préfecture), des acteurs qualifiés de la politique de la ville (centre de ressources) et de l'économie sociale et solidaire (fondations, France Active).

Les entreprises et services clients des prestations de VoisinMalin (société de transport urbain, La Poste, bailleurs, collègues) peuvent être confrontés à des difficultés avec les usagers, être désireux d'impliquer des habitants dans un projet ou de comprendre leurs besoins. Le fait que VoisinMalin ait plusieurs commanditaires sur un même quartier prévient le risque que les Voisins soient identifiés comme l'instrument de tel ou tel par les habitants. Il y a néanmoins une dimension managériale assez prononcée dans ces partenariats. À partir de leur expertise sur les dysfonctionnements, les Voisins formulent des propositions concrètes d'ajustement, par exemple aux bailleurs sociaux (sur les malfaçons dans la réhabilitation, la communication inefficace sur le mode d'emploi des équipements ou dans les réunions publiques), aux collègues (climat d'accueil des familles stigmatisant, messages incompris), au transporteur (mauvaise information sur les tarifications sociales) ou à la commune (problème de non recours aux soins). Cependant, si un commanditaire ne retenait que marginalement les propositions des Voisins, ces derniers risqueraient de perdre leur

crédibilité vis-à-vis des habitants. C'est pourquoi VoisinMalin peut être amené à refuser des missions qui ne lui paraissent pas apporter de véritable amélioration à la vie des habitants ou pour lesquels les Voisins n'auraient pas envie de s'engager personnellement.

Le modèle économique de VoisinMalin ne repose que partiellement sur la vente de ses prestations (un tiers de ses ressources). Le reste est constitué de subventions publiques (Acsé, Conseil général, agglomération, Conseil régional) et de fondations<sup>24</sup>. La pérennisation de l'action, une fois l'équipe installée dans un quartier, reste un enjeu. C'est pourquoi VoisinMalin s'efforce de diversifier ses partenariats et de signer des conventions pluri-annuelles. Mais hormis des conventions sur des missions ponctuelles, aucune subvention n'est demandée à la commune où intervient la structure, dans le souci de préserver son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique local.

### **3.4. RENDRE DES SERVICES A LA « COMMUNAUTE »**

Les deux dernières actions renvoient à un autre registre du pouvoir d'agir, plus directement tourné vers le « faire », même si la notion d'engagement civique ne disparaît pas. Prenant appui sur des compétences et savoir-faire internes à une communauté, il s'agit de développer de nouveaux services dont cette dernière va pouvoir bénéficier. Cette capacité à faire s'est accompagnée dans les deux cas étudiés d'une progressive reconnaissance publique, laquelle peut surprendre à certains égards car les deux associations en question affichent une identité religieuse (Association culturelle musulmane Nantes Nord) ou ethno-culturelle (Unité de réflexion et d'action des communautés africaines).

#### ***Association culturelle musulmane Nantes Nord (ACMNN)***

Cette association a été créée en décembre 1992 par des pères de familles maghrébines qui revendiquaient un lieu de culte. Soucieuse de contrer le phénomène d'« islam des caves », la ville de Nantes accepta de lui céder le local d'une ancienne chaufferie. Rapidement, ses animateurs ont quitté le champ strict du culturel pour s'investir dans celui de l'action sociale et éducative en organisant des sorties familiales, de l'aide aux devoirs, de la médiation des conflits familiaux, des visites en prison ou en se posant comme régulateurs des déviances des jeunes.

---

<sup>24</sup> VoisinMalin a par ailleurs été accompagné pendant deux ans par Antropia, l'incubateur d'entreprises sociales de l'Essec et de la Caisse d'Epargne. L'association a remporté plusieurs prix dans le cadre de l'économie sociale et solidaire ou de la politique de la ville. VoisinMalin a également été soutenu au titre du programme des expérimentations du SG-CIV.

Durant la première partie de son existence – et encore aujourd'hui jusqu'à un certain point – le mot « musulman » a été un frein pour accéder aux ressources publiques. Au démarrage de ses activités, les enseignants étaient par exemple majoritairement hostiles à l'offre de soutien scolaire proposée par l'ACMNN. Les bénévoles devaient alors acheter tout le matériel dont ils avaient besoin sur leurs deniers propres.

Très vite pourtant, l'association va prendre de l'ampleur et s'affirmer comme la plus importante du quartier de Nantes Nord. Une place que les pouvoirs publics ne pouvaient ignorer, d'autant moins que son territoire d'intervention recouvre exactement celui de la géographie prioritaire de la politique de la ville (soit environ 25 000 habitants). On note ainsi que l'identité territoriale a été affichée d'emblée au même titre que son identité religieuse dans la dénomination de l'Association culturelle musulmane Nantes Nord.

La « communauté » servie par l'ACMNN est donc – et avant tout – celle du quartier et c'est à ce titre que l'association a obtenu ses premiers soutiens de la politique de la ville et du Fonds d'action sociale, avant de bénéficier d'un emploi-jeune. Outre le Fas et certains professionnels de la politique de la ville, quelques élus faisaient le pari que l'islam pouvait s'inscrire dans une certaine continuité avec le patronage catholique d'antan. Deux élus, notamment ceux délégués à la Vie des quartiers et à l'Intégration, se sont attachés à convaincre le maire de la nécessité de reconnaître cette association, contre l'avis majoritaire des élus de gauche.

Alors que le travail de terrain de l'ACMNN lui a apporté une légitimité auprès des institutions, sa dimension religieuse est restée une source de reconnaissance auprès de la population musulmane, très présente dans les quartiers nord. Les deux aspects ne sont d'ailleurs pas vraiment dissociables, l'importance fondatrice du savoir dans l'islam incitant l'association à agir sur le terrain de la formation et de l'éducation (alphabétisation, informatique, accompagnement scolaire, cours d'arabe...) (Dumont, 2000).

L'ACMNN se réclame de l'interculturalité, travaillant sur les croisements entre cultures. Néanmoins, une large majorité des activités qu'elle développe aujourd'hui pourraient l'être tout autant par une association non-religieuse : transmission aux enfants du goût de la lecture, accompagnement scolaire, alphabétisation, conférences et ateliers de vulgarisation scientifique, valorisation des activités manuelles, liens inter-générationnels, activités sportives, etc. Même les actions d'accès aux droits font référence aux discriminations institutionnelles de nature « sociale », ou liées à la non-maitrise de la langue, plutôt qu'aux discriminations raciales, ethniques ou religieuses.

La reconnaissance par les pouvoirs publics a été facilitée par le fait que l'ACMNN a toujours été ouverte aux non-musulmans, y compris le lieu de culte ou les cours d'arabe. Une partie des bénévoles de l'association n'est d'ailleurs pas de confession musulmane, tout comme une partie de ses 400 usagers. Le recrutement d'élèves pour l'accompagnement scolaire s'effectue par exemple par le biais d'annonces dans la presse et dans les écoles en début d'année scolaire ; celle des bénévoles encadrants se fait grâce à des affiches apposées dans des lieux fréquentés comme l'université, le Centre de volontariat ou désormais Facebook.

Née d'une initiative bénévole, et s'appuyant toujours sur un réseau d'une cinquantaine de bénévoles, l'ACMNN a rapidement évolué vers des formes de professionnalisation reflétant les exigences des financeurs qui financent ses missions de service public, mais sans doute aussi un souci de reconnaissance de ses dirigeants qui appartiennent majoritairement à la classe moyenne (Dumont, 2000). L'ACMNN salarie désormais quatre personnes et dispose d'un emploi aidé sans lesquels il lui serait impossible de mener à bien l'ensemble de ses activités. Organisation multi-financée, elle doit déployer des compétences spécifiques pour participer aux réunions partenariales, nouer des contacts, faire des demandes de subvention, rédiger des bilans, etc.

Pourtant, malgré le professionnalisme et l'absence de tout sectarisme de l'ACMNN, certaines réticences demeurent du côté des financeurs. Lorsqu'un interlocuteur quitte son poste, tout le travail de présentation et d'explication du nom de l'association doit être refait. Mais pour les dirigeants de l'association, le fait de conserver ce nom est aussi une question de fierté.

### ***Unité de réflexion et d'action des communautés africaines (Uraca)***

L'Uraca est née à l'initiative d'étudiants et de médecins d'origine africaine confrontés à des difficultés avec l'administration française. Au milieu des années 1980, un étudiant angolais s'était retrouvé emprisonné par erreur à cause de la mort d'une par overdose dans son appartement qu'il avait prêté. Son innocence qui fut prouvée décida un groupe d'étudiants, majoritairement originaires d'Afrique centrale, à se regrouper pour lutter contre la toxicomanie et la délinquance. L'Uraca était née et s'appelait l'Union des ressortissants d'Afrique centrale et d'Angola, avant de devenir l'Unité de réflexion et d'action des communautés africaines en 1989.

Rapidement, l'association a étendu son champ d'action à l'information et la prévention du sida, répondant en cela aux attentes d'une partie de ses usagers atteints par cette maladie. L'Uraca a acquis une grande notoriété dans ce domaine et développé un riche partenariat



avec une grande variété d'institutions. L'association dispose aujourd'hui d'une douzaine de salariés à temps plein et d'une vingtaine de bénévoles actifs. Elle intervient non seulement en direction du public du quartier de la Goutte d'or, de Paris et d'Île-de-France (dont une part non négligeable de personnes sans domicile), mais aussi dans plusieurs pays africains.

L'Uracà n'hésite pas à mettre en avant la dimension « communautaire », au sens ethno-culturel, de son approche. Aux dires de ses dirigeants, l'association s'en trouve parfois un peu handicapée dans ses relations avec certaines institutions. Mais les réticences vis-à-vis de cet affichage ont été peu à peu vaincues car l'Uracà possède un savoir-faire que les institutions n'ont pas : utiliser des éléments culturels comme point d'appui de stratégies d'intervention sanitaire. L'Uracà a également su tirer parti du pragmatisme d'institutions sanitaires constatant que les maladies infectieuses ne connaissent pas les barrières entre groupes, et que la société dans son ensemble tire profit d'actions de prévention menées en direction de groupes spécifiques. Pour autant, l'Uracà n'est pas à proprement parler un « relais » des services publics. Dans une logique de prévention des discriminations et d'accès effectif aux droits, l'association s'efforce d'amener les institutions à changer leurs pratiques et leur regard sur les publics d'origine africaine, en jouant notamment un rôle de médiation entre le personnel médical et les usagers (par exemple par la fourniture de repas adaptés aux habitudes alimentaires des patients hospitalisés).

Grâce à ses actions, notamment de prévention du sida, la reconnaissance de l'Uracà a été croissante et se traduit aujourd'hui par le soutien financier (en diminution ces dernières années) d'une quinzaine d'institutions publiques (ville de Paris, préfecture, Conseil régional, ARS, DGS, ministère de l'Intérieur...) et privées (Fondation de France, Sidaction...). Dans la politique de la ville, cette reconnaissance s'est concrétisée en 2007 par la désignation de l'Uracà comme porteur du premier Atelier santé ville (ASV) de Paris, dans le 18<sup>ème</sup> arrondissement, c'est-à-dire au-delà du quartier de la Goutte d'or où l'association intervient en priorité. Cette reconnaissance apparaît logique au vu du savoir-faire de l'association dans le champ de la santé, mais également en matière de travail en réseau des acteurs de ce champ avec ceux qui interviennent dans les domaines de l'accueil, du logement, de l'accès aux droits, etc.

Une part de l'activité de l'ASV consiste à former des habitants du quartier, qu'ils soient constitués ou non en association, souhaitant mettre en œuvre des actions relevant des actions de prévention. Ils ont ainsi l'occasion de « qualifier » leur projet (par exemple d'intervention dans les écoles pour des sensibilisations au goût et à l'équilibre alimentaire) en ayant accès aux outils pédagogiques existant dans le champ socio-sanitaire et à des conseils en termes de pédagogie ou d'animation. L'Uracà est également une ressource

d'informations pour l'équipe politique de la ville qui depuis 2011 a engagé, en lien avec des chercheurs, un travail pour avancer dans la compréhension des réseaux souvent informels de solidarité de migrants, que même l'Urac a ne parvient pas forcément à « accrocher » à travers ses actions.

L'un des programmes phares de l'association est l'Assemblée des femmes solidaires contre le sida. Cette initiative a vu le jour en 1995. Il s'agit de créer un lieu d'accueil de femmes africaines, animé par elles, où elles peuvent se retrouver en groupe et s'entraider pour leurs activités quotidiennes, tout en ayant leurs enfants à leurs côtés. L'assemblée consiste en une série de rencontres régulières (déjeuner convivial hebdomadaire, groupes de parole et ateliers sur la santé psychosociale, la sexualité, l'éclaircissement de la peau, les droits et les devoirs dans le pays d'accueil, la couture, rencontres avec des familles françaises, etc.). En 2012, 247 femmes ont fréquenté l'assemblée (dont 87 porteuses du VIH), originaires pour la plupart d'Afrique sub-saharienne. Ces rencontres sont pour elles un recours contre un isolement pouvant être lié au déracinement, à la maladie et ou à des conditions de vie précaires. Les femmes fréquentent le groupe le temps nécessaire à la stabilisation de leur situation, mais certaines restent ensuite des relais pour l'association. À partir d'événements festifs, ludiques ou artistiques, ces femmes participent aussi à l'auto-production de campagnes de prévention sanitaire.

À travers un lieu d'accueil ouvert toute la semaine, l'Urac ouvre plus largement ses portes aux migrants africains cumulant des difficultés (logement, procédures administratives, santé, conflits familiaux, inadéquation de certaines actions institutionnelles, etc.). Si l'association ne peut répondre directement aux demandes des personnes reçues, elle les oriente vers d'autres structures et prend en charge autant que possible le suivi des démarches administratives. Avant d'être orientés vers d'autres structures, les publics accueillis peuvent cependant trouver dans l'association des ressources nécessaires à leur autonomie (langue française, informatique...), mais aussi de la convivialité.

Si l'association a une entrée par les publics avant d'être territoriale, son implantation dans le quartier de la Goutte d'or à Paris l'a amenée à développer des actions territorialisées. Outre l'ASV, une de ses actions notable consiste à aller au-devant des migrants originaires d'Afrique subsaharienne dans les lieux qu'ils fréquentent au sein du quartier de la Goutte d'or (ateliers de couture, salons de coiffure, restaurants, bars, etc.). Il s'agit d'y réaliser des ateliers de discussion et de sensibilisation sur le thème du sida et des hépatites, de promouvoir l'utilisation du préservatif et d'inciter au dépistage.

On peut souligner enfin que l'Uracà n'a pas seulement vocation à rendre des services à la « communauté ». Son approche repose sur la participation active des membres de la communauté concernée. Les actions mises en œuvre par l'équipe de professionnels (médecins, psychologues, médiateurs) s'adressent ainsi à des usagers invités à se mettre à leur tour en situation de bénévoles et à se qualifier pour devenir des médiateurs et des relais de prévention dans le champ de la santé.

### 3.5. QUELQUES ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX

Le premier enseignement de cette exploration rapide de quelques exemples de mobilisation citoyenne dans les quartiers populaires est la très grande diversité des registres du pouvoir d'agir. On a ainsi identifié des logiques de nature politique (investir la scène publique), solidaire (des habitants ressources pour d'autres habitants) ou instrumentale (l'organisation comme prestataire de services).

L'objectif n'est pas ici de porter un jugement de type évaluatif sur ces expériences, en nous demandant par exemple en quoi elles contribuent de manière effective au développement du pouvoir d'agir des citoyens et à leur émancipation. Cela nécessiterait des investigations beaucoup plus fines. On se contentera d'observer différents modes d'articulation entre l'individu, le collectif et les institutions. Le pouvoir d'agir suppose un collectif (ou un groupe ou une organisation) à l'interface des individus et des institutions. On peut dès lors tenter de caractériser le rapport entre le collectif et les individus d'une part, entre le collectif et les institutions d'autre part.

#### *Le leadership d'une minorité agissante*

Dans le rapport entre le collectif et les individus, le principal enseignement de cette enquête est que la mobilisation citoyenne est toujours le fait d'une minorité agissante. Dès lors qu'un groupe d'individus est en capacité de s'engager et décide de passer à l'action, la participation revêt inévitablement un caractère élitiste. Mobiliser très largement la population d'un territoire supposerait qu'une indignation soit à ce point partagée et vitale qu'elle précipite l'entrée en scène d'un nombre massif de citoyens – une situation qui se rencontre rarement dans la vie ordinaire. Même dans les actions d'Echo ou de l'Amicale des Beaudottes, motivées par des injustices, l'indignation engendre le basculement dans l'action collective d'une toute petite minorité de citoyens au regard de la population des territoires concernés.

Ces constats ne sont guère pour surprendre au regard des enseignements de la science politique américaine montrant que dans les quartiers pauvres, les personnes dotées du plus fort capital économique et éducatif sont les plus susceptibles de s'engager dans une action collective (Crenson, 1983). Pour autant, si seule une minorité se mobilise, cette mobilisation n'en est pas moins vivifiante pour la démocratie au regard d'un critère de diversité. On a pu constater la place centrale des femmes, des jeunes et des minorités ethniques ou religieuses dans les mobilisations, jetant par contraste une lumière crue sur la non-diversité des acteurs du champ politique et institutionnel.

Si le pouvoir d'agir suppose des leaders ou des meneurs d'action collective, on a pu constater également la diversité des modes d'identification et de promotion de ces leaders. Dans les cas d'Hasure, de l'Amicale des Beaudottes, de l'ACMNN ou de l'Uraca, le leadership s'affirme par lui-même, à travers des ressorts purement endogènes au départ ; dans un second temps, des institutions peuvent venir reconnaître et conforter ce leadership, contribuant par-là à une certaine institutionnalisation de l'organisation. Dans les cas d'Echo, de VEMT ou de VoisinMalin, le leadership se « découvre » par l'intervention d'un agent extérieur à la situation ; il peut être déjà construit ou n'exister que de façon latente, mais dans les trois cas étudiés le leadership se présente comme un processus continu d'apprentissage auquel l'organisation extérieure contribue en proposant par exemple des formations.

Cependant, en comparaison des milliers de programmes locaux de « *leadership development* » recensés aux États-Unis, la promotion du leadership d'habitants reste une démarche encore peu construite dans la situation française. L'enjeu est pourtant de taille, tant du point de vue de la légitimité démocratique que de l'efficacité de l'action.

Si le leadership se définit par la capacité du leader à influencer d'autres individus pour les amener à s'engager dans une action en vue d'atteindre certains buts, on perçoit immédiatement ses liens avec la question du pouvoir. La théorie distingue à cet égard le « leadership transactionnel », qui motive les membres du groupe par un système de récompenses et de sanctions, et le leadership « transformationnel » où le leader inspire l'enthousiasme et fonde sa capacité d'entraînement d'autres individus sur une vision et des buts référés à des idéaux plus élevés (l'égalité, la justice...) (Burns, 1978). Dans cette seconde acception du leadership, commune aux approches du *community organizing* et du *community building*, le leader s'efforce de développer la confiance mutuelle, de favoriser l'affirmation du leadership d'autres individus, de les connecter aux ressources et réseaux relationnels dont ils ont besoin pour engager le processus de transformation, etc. Cette

forme de leadership ne procède pas seulement des qualités innées du leader, mais se construit de manière intentionnelle.

### ***Entre interpellation et faire, une tendance à la spécialisation des organisations***

La nature des interactions entre le collectif et les institutions renvoie à autant de configurations qu'il existe de finalités de l'action, de ressources mobilisables et de dynamiques du pouvoir local. On peut néanmoins distinguer, à grands traits, deux modalités de relations entre les groupes d'habitants mobilisés et les institutions, renvoyant à la distinction entre des mobilisations tournées vers l'interpellation des pouvoirs publics, et des mobilisations orientées vers le « faire », c'est-à-dire la réalisation de projets.

La logique du faire correspond à des productions de la société civile que les pouvoirs publics ne sont pas en capacité d'assurer par leurs moyens propres, dans les domaines de l'éducation, de l'insertion, de la culture, des loisirs ou de la santé publique (ACMNN, Idées, Uraca, VEMT). Dans les cas de l'ACMNN et de l'Uraca, cette dimension du faire se combine avec l'affirmation d'identités religieuse ou ethno-culturelle, mais ce n'est pas à ce titre que ces associations bénéficient d'une reconnaissance institutionnelle. Cette reconnaissance se produit plutôt en dépit de ces logiques identitaires, au vu l'importance des services rendus à la communauté du quartier par ces associations.

La logique d'interpellation renvoie à différentes dynamiques de relations avec les pouvoirs publics : la confrontation avec des institutions perçues comme des adversaires à qui l'on arrache des victoires (Echo), ou au contraire la recherche du dialogue avec des institutions considérées comme des partenaires potentiels ou effectifs (Hasure). L'interpellation peut viser la responsabilisation d'institutions sur la base d'un diagnostic des dysfonctionnements produits par des habitants et mis en débat dans le cadre d'un comité de pilotage (VoisinMalin) ou de relations bilatérales (Amicale des Beaudottes).

La dimension de l'interpellation est centrale dans les démarches de *community organizing* alors que la réalisation de projets est une dimension essentielle du *community building*. Jusqu'à quel point les deux logiques sont-elles à opposer ? Certaines des expériences étudiées semblent relever de modèles hybrides, alternant les deux registres jusqu'à un certain point : Hasure a cherché à construire l'expression collective d'un quartier tout en développant des actions autour du « vivre ensemble » ; le groupe locataires de Sevrans a fait avancer diverses revendications auprès du bailleur HLM, mais s'engage en parallèle dans l'éducation et la formation des enfants et des jeunes du quartier à travers l'association Idées ; VoisinMalin ne développe pas directement de projets, mais rend des services aux

habitants et développe des réflexes d'entraide parmi eux, tout en œuvrant parallèlement à l'amélioration du service rendu par les institutions ; l'ACMNN et l'Uraca prennent en charge de nombreux services, mais ces organisations s'efforcent dans le même temps d'agir sur le terrain des représentations des acteurs institutionnels.

Si la ligne de partage entre « interpellation » et « faire » n'est pas parfaitement étanche, on n'en repère pas moins une tendance à la spécialisation des organisations. Dans deux cas au moins, les modèles d'action apparaissent fortement polarisés sur l'une ou l'autre de ces dimensions : Echo est exclusivement spécialisé dans le registre de l'interpellation et VEMT dans celui des services aux habitants. Dans tous les autres cas, une orientation domine nettement : la capacité d'interpellation d'Hasure s'est émoussée avec le temps au profit d'actions d'animation et de cohésion du quartier ; la délivrance de services reste bien le « cœur de métier » de l'ACMNN et l'Uraca, tout comme l'amélioration des performances institutionnelles s'affirme comme celui de VoisinMalin ; enfin, la séparation des deux logiques est très visible à Sevran-Beaudottes, où les habitants mobilisés ont créé deux organisations distinctes pour porter des revendications (Amicale des locataires) ou délivrer des services (Idées).

Outre le fait que les dimensions revendicatives et instrumentales ne requièrent pas les mêmes savoir-faire, l'instauration d'un type de relations avec les pouvoirs publics semble éloigner mécaniquement de l'autre type de relations. Pour le dire autrement, plus une organisation est intégrée à l'action publique, plus elle bénéficie des financements de la politique de la ville et se professionnalise, et moins elle s'affirme comme un levier d'interrogation des politiques publiques (Hasure, Idées, VEMT, ACMNN, Uraca). Inversement, moins une organisation s'inscrit dans le système de financement de la politique de la ville et plus elle préserve sa capacité d'interpellation, que ce soit sur un mode conflictuel (Echo), consensuel (VoisinMalin) ou à mi-chemin entre ces deux logiques (Amicale des locataires des Beaudottes).

La capacité de la politique de la ville à instituer des scènes d'interpellation des politiques publiques est donc à interroger. Si cette politique se trouve sollicitée, c'est toujours sur un mode instrumental : celui de l'accès à ses financements en tant qu'ils conditionnent la possibilité de « faire ». Tout se passe comme si l'expression de critiques des institutions publiques, ou *a minima* de demandes d'explicitation de leurs actions par la société civile, ne pouvait trouver leur place dans le format actuel de la politique de la ville.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cette étude sur la mobilisation des ressources des quartiers populaires confirme les principaux résultats des travaux scientifiques : dans les différentes villes du réseau Amadeus, comme ailleurs en France, la démocratie participative et de proximité est conçue comme un approfondissement de la démocratie représentative, permettant aux élus de recueillir la demande sociale et d'optimiser les réponses de leurs services.

L'autre résultat central de cette étude est la démonstration, s'il en était besoin, qu'il existe des ressources d'engagement civique dans les quartiers populaires. Ces ressources sont non seulement mobilisables mais effectivement mobilisées dans des configurations locales précises, bien que toujours ou presque en dehors du champ de la participation institutionnalisée.

Troisième constat : les initiatives relevant du pouvoir d'agir sont éparées et ne font pas système. Comme on l'a indiqué, l'objectif de la présente étude n'est pas de proposer un changement de système. Il appartient à des mouvements sociaux de le faire, notamment en s'emparant des très pertinentes propositions du rapport Bacqué-Mechmache. L'enjeu est ici plus modeste : formuler des pistes pour l'amélioration de la conduite locale de la politique de la ville à même d'en renforcer le caractère participatif.

Changer l'objet de la démocratie participative s'avère hélas plus délicat dans la politique de la ville que dans un contexte de droit commun. Identifier la nature de ces freins est donc un préalable pour savoir sur quel levier agir afin d'apporter des améliorations. Trois types de contraintes sont identifiables, correspondant à ce que l'analyse des politiques publiques désigne comme les « trois I » : « idées », « intérêts », « institutions » (Palier, Surel, 2005).

Dans le registre des idées, outre les obstacles généraux liés à la survalorisation de la démocratie représentative par la culture politique française, s'ajoutent dans les quartiers de la politique de la ville 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, c'est-à-dire à travers leurs déficits et handicaps plutôt que leurs ressources et potentiels. Le spectre du « communautarisme » religieux disqualifie l'idée même de « communautés d'intérêts » pouvant s'affirmer dans la sphère publique.

Dans le registre des intérêts, le trait le plus saillant 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, exclus dans tous les cas des instances de gouvernance de la politique de la ville. La conception monopolistique de l'intérêt général a son pendant dans une monopolisation de la « parole habitante » par une élite sociale des quartiers très faiblement représentative de leur sociologie majoritaire.

Enfin, dans le registre des institutions (ou des instruments de l'action publique), les principaux facteurs d'inhibition de la participation démocratique sont là aussi généraux et spécifiques à la politique de la ville. 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. Dans la politique de la ville, cela se traduit par une conception restrictive du rôle des associations que résume la notion de « commande publique ». 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. Les municipalités privilégient nettement des opérateurs associatifs peu enclins à questionner les politiques publiques, ou du moins n'offrent pas d'espaces pour une évaluation participative de ces politiques.

Ces trois types de freins tendent à se renforcer mutuellement, donc à « faire système », rendant d'autant plus hypothétique le passage d'un système à un autre. 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. 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 en soi une bonne nouvelle. Mais la seule innovation véritable 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, on en revient 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.



Ces éléments de contexte étant précisés, nous pouvons formuler des préconisations dans ces différents registres que sont les idées, les intérêts et les institutions, en considérant qu'une évolution d'ensemble du « système » de la politique de la ville ne pourra vraisemblablement s'enclencher que par une action conjointe dans ces trois registres.

Ces préconisations sont toutes du ressort des collectivités locales. Elles ont été discutées et validées dans leur principe par les membres du réseau Amadeus. Il appartient désormais aux collectivités du réseau de s'en saisir et d'en préciser les contenus concrets en les adaptant aux conditions locales.

### ***Recommandations dans le registre des idées***

#### *1) Clarifier les attendus et principes de la participation*

##### Enjeux

Dans ses formes institutionnalisées, la participation procède du geste unilatéral de collectivités proposant une « offre de participation » à des « habitants ». Les finalités et modalités de cette offre soient rarement précisées, en tous cas pas de façon... participative. Il en résulte de nombreux flous et malentendus – y compris sémantiques – pouvant engendrer la méfiance ou la déception des destinataires de cette offre. Au lieu d'être « octroyées » d'en haut, à la manière des « chartes de la participation », les finalités et modalités de la participation devraient être définies en cohérence avec leur objet, c'est-à-dire de manière participative.

##### Propositions

Dans un double souci de cohérence et d'efficacité, il est proposé d'ouvrir un espace de débat de type « conférence de consensus », permettant à l'ensemble des parties prenantes (représentants associatifs, citoyens, élus, fonctionnaires...) de délibérer en vue de trouver un accord sur les attendus et principes de la participation dans la politique de la ville, voire au-delà. L'enjeu de ces conférences de consensus serait de dresser collectivement un état des lieux des dispositifs de participation existants, de fixer les « règles du jeu » des dispositifs futurs, mais aussi de lever des ambiguïtés sémantiques porteuses de malentendus.

Par des moyens adaptés (information, tirage au sort...), il importe que ce processus de cadrage en amont soit ouvert à tous les citoyens et acteurs potentiellement intéressés et qu'ils bénéficient d'une réelle opportunité de faire valoir leurs vues. Afin d'éviter une éventuelle confiscation du débat, un tiers reconnu pour sa neutralité – *a priori* extérieur au territoire – pourrait être chargé de l'animation de la conférence et se voir confier la rédaction

du document consignant les points de consensus – et le cas échéant de divergence – entre participants.

## *2) Déconstruire les stéréotypes sur les quartiers et leurs habitants*

### Enjeux

Derrière la banalisation d'un vocabulaire dépréciatif pour qualifier les quartiers populaires (« ghettos », « territoires perdus », « zones de non droit »...) se superposent des représentations souvent biaisées sur l'immigration, la jeunesse, la violence, la pauvreté, les aides sociales, les appartenances ethno-raciales ou les convictions religieuses réelles ou supposées de leurs habitants. Construisant l'exceptionnalité des quartiers comme autant de « ghettos à casser », déniaient à leurs habitants la légitimité à être là où ils sont au nom d'un déficit supposé de mixité, cette lecture dominante 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. En préalable à l'éventuelle mobilisation des ressources des quartiers, les acteurs institutionnels ont donc besoin de se déprendre de certaines visions normatives et de se doter d'une grille de lecture donnant une image équitable des quartiers et de leurs habitants.

### Propositions

S'il n'existe pas de recette miracle pour faire évoluer des représentations qui travaillent l'ensemble du corps social, des démarches pourraient être menées en direction des élus et des professionnels (mais aussi des journalistes) en s'inspirant des actions de formation-sensibilisation mises en œuvre dans le cadre de la prévention des discriminations, ou en s'appuyant sur des recherches-actions conduites permettant de faire évoluer les représentations des acteurs institutionnels.

Les connaissances (géographiques, sociologiques, historiques...) existantes ou à réaliser pourraient être mobilisées à des fins de déconstruction de différents stéréotypes, en insistant : sur la complexité des phénomènes de ségrégation (subie ou choisie) et la fonction d'accueil des quartiers populaires au sein des systèmes métropolitains ; sur l'existence de contrastes sociaux et de parcours de réussites ne cadrant pas avec les représentations uniformisantes sur la concentration des difficultés sociales ou l'absence de mixité sociale dans les quartiers ; ou encore sur la réalité des phénomènes communautaires – religieux ou ethniques – qu'il importe de dédramatiser et dont il importe de comprendre les dynamiques du point de vue des acteurs mobilisant ces ressources d'action collective.

Cet effort d'objectivation fondé sur la connaissance scientifique peut contribuer à dépasser certaines appréhensions ou certains blocages. Il devrait être poursuivi par une mise en débat des positions – et contradictions éventuelles – des élus et des techniciens par rapport au fait religieux et ethnique, ou encore par rapport aux associations de femmes ou de jeunes. L'enjeu est de définir les conditions d'une reconnaissance, dans l'espace démocratique, d'associations revendiquant ce type d'identités et qui constituent à certains égards les nouvelles « forces vives » des quartiers. On a pu voir à travers les exemples de l'ACMNN et de l'Uraca que ces affirmations identitaires peuvent être des leviers précieux de mobilisation de la société civile, mais également des facteurs de cohésion sociale dans une double logique d'ouverture à la société d'organisations mobilisant ce type de ressources et d'ouverture de la société (représentée par ses institutions publiques) à l'ensemble de ses composantes.

### 3) Procéder à l'inventaire des ressources mobilisables

#### Enjeux

La lecture dominante des quartiers populaires en termes de « handicaps » et de « cumul difficultés » se traduit concrètement dans les diagnostics qui fondent les projets de la politique de la ville. S'il y a production de connaissances dans cette politique, elle consiste à appréhender ces handicaps par une mesure statistique de la distance entre les quartiers prioritaires et une hypothétique normalité territoriale. S'il s'agit d'en déduire le rééquilibrage à opérer en termes de moyens d'intervention publics, cet exercice a son utilité. Mais ces diagnostics ne donnent à voir que les « déficits » des quartiers et presque jamais leurs « atouts », à commencer par leurs ressources civiques. Dans ces démarches de diagnostic dits « partagés », les quartiers sont constitués en *objets* passifs placés sous le regard des institutions publiques et non pas considérés comme des *sujets* pour l'action collective.

#### Propositions

Nous suggérons d'inverser la logique qui préside à l'élaboration des documents contractuels en faisant de leurs atouts et potentiels le premier chapitre de ces documents. Cette inversion du regard ne doit pas occulter les problèmes réels auxquels sont confrontés leurs habitants. Mais à l'instar des démarches de développement communautaire fondées sur la valorisation des « actifs » (*asset-based community development*), la première étape de la fabrication d'un projet de territoire devrait consister, avant de faire état – ou étalage – des manques et des besoins, à recenser méthodiquement les leviers de valorisation des quartiers. Il s'agit notamment d'identifier avec précision les dynamiques associatives existantes, formelles et informelles, et de repérer les talents et compétences de leaders potentiels. Outre

l'identification d'une « infrastructure civique » des quartiers (pour en déduire aussi les actions de nature à la renforcer), il s'agit de dresser l'inventaire des autres atouts du territoire considéré sous l'angle foncier, immobilier, commercial, du tissu économique, des équipements et services publics, de l'accessibilité par les transports, etc.

Cet exercice doit permettre de rendre visible l'élite sociale « invisible » des quartiers, notamment ces jeunes diplômés qui y ont grandi mais qui ne trouvent pas leur place dans les circuits de la participation institutionnalisée. Ce sont des éléments de la classe moyenne des quartiers que des constats trop hâtifs sur l'absence de mixité sociale ont tendance à négliger, car par trop polarisée sur les origines ethniques des habitants. Compte tenu de la dimension souvent élitiste de l'engagement civique, ces groupes devraient constituer une cible prioritaire des politiques de promotion de la mixité sociale, ce qui passe aussi par une offre résidentielle dédiée dans une logique de mixité endogène.

### ***Recommandations dans le registre des intérêts***

#### *4) Adopter une méthode inclusive et collaborative d'élaboration des projets*

##### Enjeux

Les futurs contrats de ville signalent un retour à la conception de projets globaux fondés sur le triptyque urbain, économique, social, en même temps que la volonté est affichée d'associer les citoyens à leur « co-construction ». Dans les générations précédentes de contrats de ville, le projet était resté en majeure partie, sinon en totalité, l'affaire des techniciens des collectivités locales et de l'État. Le huis clos institutionnel a été plus flagrant encore lors de l'élaboration des Cucs en 2006-2007. Le mode de fabrication des contrats de ville puis des Cucs rend compte d'une vision restrictive de la production de l'intérêt général, excluant une société civile implicitement suspectée de ne défendre que des intérêts particuliers.

##### Propositions

On peut se tourner vers les États-Unis pour trouver des approches différentes reposant à la fois sur une définition inclusive de la « communauté » et sur la recherche du consensus entre ses diverses composantes. Les expériences de « *community strategic planning* » sont légions aux États-Unis. L'élaboration des contrats de ville pourrait s'inspirer de la méthodologie formalisée par la National Civic League, une association qui œuvre depuis plus d'un siècle pour la démocratisation, la transparence et l'efficacité des gouvernements locaux (Okubo, 2008). L'avantage de cette méthode, pour le réseau Amadeus, est qu'elle

s'adresse d'abord à des collectivités locales soucieuses d'impliquer la société civile, qu'elle peut être mise en œuvre à toutes les échelles (comme le seront les futurs contrats de ville) de l'agglomération au quartier, et qu'elle privilégie le consensus dans l'esprit du *community building*.

Le principe est que tous les secteurs – public, privé, non lucratif – et de simples citoyens prennent le temps de développer une vision commune de l'avenir souhaitable de leur « communauté », qu'elle qu'en soit l'échelle, et définissent ensemble le chemin pour y parvenir. Ces parties prenantes du projet, appelés « *stakeholders* », doivent représenter la diversité de cette communauté sur le plan du genre, ethno-racial, géographique ou économique. S'il s'agit d'inclure une pluralité de perspectives, les participants sont néanmoins invités à ne pas exprimer leurs seuls intérêts propres – celui de leur organisation, de leur territoire ou lié à leur situation personnelle – mais à considérer la communauté comme le bien commun de tous, et à parler aussi de ce point de vue.

Avant d'engager le travail sur le projet proprement dit, son organisation nécessite plusieurs mois de préparation. Le coup d'envoi peut être donné par la constitution d'un comité de lancement dont la mission première est d'identifier les *stakeholders* qui formeront un groupe projet. La National Civic League estime que 100 à 150 participants est un bon chiffre permettant de représenter plus finement la communauté dans sa diversité, cela à partir d'une liste de critères : lieu de résidence, âge, race et ethnicité, niveaux de revenu, statut de l'emploi, statut familial, anciens/nouveaux habitants, entreprises petites/moyennes/grandes, type de services publics, activité interne/externe à la communauté, etc. Le comité de lancement doit également veiller à ne pas recruter seulement des acteurs habituels de ce type de démarche (« *the usual suspects* »), mais à trouver un équilibre entre la « vieille garde » et le « sang neuf ».

Des élus locaux sont conviés dans ce type de démarches, mais ils participent en tant que « pairs » à égalité avec les autres *stakeholders*. Les élus doivent notamment s'engager à respecter les décisions du groupe projet. Pour éviter de donner le sentiment aux participants qu'ils travaillent pour la collectivité locale, tout aussi important est le choix de lieux de réunions neutres (une école, un équipement de quartier...). Symboliquement, les futurs conseils citoyens pourraient être des lieux propices à ces réunions de travail, dès lors que les participants auront acquis la certitude que le processus d'élaboration du projet n'est pas contrôlé par l'entité municipale (ou intercommunale). Ce serait une manière d'affirmer les conseils citoyens comme des lieux de production des politiques publiques et pas uniquement comme des espaces de parole.

Le comité de lancement doit aussi choisir un(e) président(e) neutre au regard des intérêts en présence, mais réputé(e) pour son autorité et son sens de l'équité. Enfin, il doit recruter : une équipe chargée des aspects logistiques et administratifs, un groupe chargé de collecter des données, et un animateur expérimenté, tout aussi impartial que le président et si possible extérieur à la communauté.

Une fois la phase de préparation achevée, et après qu'une large publicité a été donnée à la démarche par le truchement de médias locaux, l'élaboration proprement dite du projet peut commencer sous l'égide d'un comité de coordination composé de *stakeholders*. Les participants sont alors invités à se projeter dans le futur et à décrire leur vision de la communauté qu'ils désirent. Commencer par la « vision » présente plusieurs avantages : installer un climat positif au lieu de se focaliser d'emblée sur les problèmes de la communauté, et inciter chacun à penser la communauté comme un tout et non à partir de sa seule perspective singulière. Il s'agit ensuite de produire une compréhension partagée des tendances à l'œuvre sur le territoire concerné, en appui sur les données récoltées par le groupe dédié à cette mission, également chargé de l'inventaire des forces et faiblesses de l'« infrastructure civique » de la communauté (voir la proposition précédente). Ces enjeux sont discutés alternativement en réunion plénière et au sein de groupes de travail (*task forces*) répondant aux mêmes critères de diversité ; ces groupes peuvent s'enrichir de toute personne ayant une compétence sur l'enjeu traité.

Une fois le consensus établi entre participants sur une vision de la communauté future et sur sa situation actuelle, l'étape suivante porte sur les moyens à mettre en œuvre pour réaliser les changements souhaités. Elle passe par la sélection de quatre ou cinq « domaines clés de performance » (*key performance areas*) déclinés en « buts spécifiques » hiérarchisés, en actions spécifiques à mener pour les atteindre, accompagnées de l'identification des ressources à mobiliser. La discussion se poursuit au sein des groupes de travail et entre ceux-ci et le groupe plénier jusqu'à ce qu'un consensus soit trouvé sur le document final ; s'il y a des opinions dissidentes, elles pourront y figurer. À l'issue du processus, un événement peut être organisé pour marquer l'appropriation du projet par la communauté.

## 5) Allez au-devant des non-participants

### Enjeux

La participation est plus souvent le fait d'une minorité agissante que des citoyens « ordinaires ». Dans les quartiers populaires, certains groupes (jeunes, femmes, minorités ethniques) sont structurellement sous-représentés au sein de dispositifs institutionnels souvent accaparés par l'élite sociale blanche, masculine et âgée des quartiers. Les intérêts spécifiques des autres groupes sont par conséquent mal représentés. Il importe que ces groupes marginalisés disposent de possibilités d'expression, notamment (mais pas seulement) dans la phase d'élaboration du projet de territoire.

### Propositions

Si la participation ne saurait être un devoir, notamment pour les populations les plus démunies, des techniques peuvent être utilisées pour essayer d'accroître la diversité des publics participants. Ces techniques sont connues aux États-Unis sous le terme d'« *outreach* » (aller vers). On peut s'inspirer ici aussi de la méthodologie « inclusive » d'élaboration des projets de la National Civic League qui propose de constituer une instance dédiée à cette question (« *outreach committee* »). Malgré les efforts pour composer un groupe projet représentatif de la diversité des territoires, il subsiste toujours des décalages. L'enjeu est d'attirer de nouveaux participants dans les instances existantes, d'ouvrir de nouveaux espaces d'expression, en s'assurant *a minima* que tous les segments de la population ont accès à une information complète sur le projet.

Certaines personnes ne participent pas parce les réunions se tiennent à des horaires incompatibles avec leur activité professionnelle. C'est pourquoi les réunions en fin de journée, en soirée ou le week-end sont à privilégier. L'accessibilité des réunions peut être également renforcée par une offre de garde d'enfants ou des moyens de locomotion. Si ces personnes ne peuvent toujours pas prendre part aux travaux du groupe, des réunions publiques de concertation sont à organiser à certaines étapes-clés de la fabrication du projet, afin de recueillir les suggestions, critiques et préoccupations des habitants. La tenue de ces réunions doit faire l'objet d'une large information, en amont, par des communiqués de presse adressés aux médias locaux ou par la dissémination de flyers attractifs, déposés dans des lieux stratégiques. Les réunions publiques sont également l'occasion de prendre les coordonnées des participants pour recueillir ultérieurement leur opinion, s'ils ne l'ont pas exprimée en cette occasion, ou de les solliciter pour de nouvelles réunions.

Pour ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas se déplacer, un site web dédié au projet peut proposer des questionnaires et messageries en ligne. Les membres du groupe projet ne

doivent pas hésiter non plus à aller à la rencontre de personnes ressources dans les quartiers pour les informer de l'avancement du projet et de la tenue des réunions, en leur demandant de relayer ces informations auprès d'autres habitants. Les futurs conseils citoyens pourraient être des vecteurs intéressants à cet égard.

Enfin, à certaines étapes-clés, les concepteurs du projet peuvent éprouver le besoin d'affiner celui-ci en recueillant des informations spécifiques auprès de la population. Des enquêtes par sondage et des « groupes focus » peuvent être mis en place à cet effet. Dans les deux cas, il s'agit d'approfondir le diagnostic de la situation ou de solliciter l'avis des citoyens sur la nature des solutions à mettre en œuvre. La méthode des quotas pour constituer le panel de citoyens interrogés permet d'inclure des groupes spécifiques. Pour les enquêtes comme pour l'information sur le projet, un dispositif de traduction est à prévoir lorsqu'une population significative maîtrise mal la langue du pays.

#### 6) *Ouvrir la gouvernance de la politique de la ville à la société civile*

##### Enjeux

Une caractéristique centrale du modèle français de gouvernance de la politique de la ville est qu'il exclue toute représentation de la société civile, plus fortement encore que dans la phase d'élaboration des projets. Outre le fait que les acteurs publics qui y siègent sont peu représentatifs de la population concernée par cette politique, et sauf à postuler une coïncidence sans faille entre le point de vue des acteurs institutionnels et celui des habitants, ce mode de gouvernance induit une coupure problématique entre décideurs et bénéficiaires. On devrait plutôt parler au demeurant de gouvernement (des quartiers) plutôt que de gouvernance (des projets), ce dernier terme d'origine anglo-saxonne signifiant que les institutions publiques sont des acteurs parmi d'autres du pilotage des politiques publiques. L'enjeu de démocratisation de la politique de la ville peut ainsi être formulé comme celui du passage d'une logique de gouvernement à une logique de gouvernance.

##### Propositions

Le législateur n'a pas donné suite à la proposition du rapport Bacqué-Mechmache de faire des citoyens des « co-décideurs » de la politique de la ville. Rien n'interdit cependant à des collectivités volontaristes d'aller plus loin que les dispositions minimalistes de la loi pour la Ville et la Cohésion urbaine. En prenant par exemple appui sur son article 5 bis stipulant 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* ».



À la différence des groupes de pilotage devant être constitués pour l'élaboration des projets, le rapport Bacqué-Mechmache n'a pas proposé de seuil *a priori* de représentation des habitants dans les instances de décision des futurs contrats de ville<sup>25</sup>. Dans l'hypothèse où une telle ouverture serait réalisée, la distinction proposée par les auteurs du rapport (et reprise sans grande précision par la loi à propos des conseils citoyens) apparaît pertinente entre des citoyens tirés au sort et des représentants associatifs désignés par une « assemblée des associations ».

Dans une logique de « coalitions » ou de « coordinations », l'assemblée des associations permettrait de rechercher les bases d'un consensus inter-associatif donnant plus de poids aux représentants ainsi désignés. Le tirage au sort des citoyens permettrait quant à lui de prévenir les phénomènes de notabilisation, d'autant mieux que ce tirage au sort serait effectué, comme le proposent les auteurs du rapport, sur la base de quotas permettant de respecter la parité, d'assurer la représentation des différentes générations, ainsi qu'une diversité culturelle et d'origine<sup>26</sup>. Le rapport suggère en outre une limitation de la durée des mandats qui contribuerait là aussi à limiter les phénomènes de notabilisation d'habitants.

À défaut d'ouvrir les instances de décision des contrats de ville à des représentants associatifs et d'habitants, les collectivités locales pourraient suivre *a minima* une autre préconisation du rapport Bacqué-Mechmache : l'intégration d'un collège citoyen dans toutes les instances d'orientation et de décision des différentes politiques publiques et dans tous les dispositifs spécifiques (Plie, PEL, PLH, ASV, etc.).

Dans une même logique minimaliste, on pourrait aussi imaginer faire des conseils citoyens prévus par la nouvelle loi une instance consultative du contrat de ville. Assurant une représentation des « forces vives » désignées selon les critères de diversité évoqués plus haut, ce conseil serait chargé de rendre des avis obligatoires sur la politique menée. Il pourrait auditionner des acteurs institutionnels à sa demande, et être directement associé aux démarches d'évaluation du contrat.

---

<sup>25</sup> Pour l'élaboration des projets, les habitants et associations de quartier devaient occuper la moitié au moins des sièges au sein des « groupes de pilotage élargis » de quartier ou intercommunaux.

<sup>26</sup> Dans le contexte de prohibition des statistiques dites ethniques, ce dernier critère paraît plus difficile à mettre en œuvre, mais il se trouve assez de femmes et de jeunes appartenant aux minorités ethniques dans les quartiers populaires pour que leur représentation soit assurée par le biais des autres critères.

## ***Recommandations dans le registre des institutions***

### *7) Réhabiliter la dimension citoyenne du soutien à la vie associative*

#### Enjeux

L'une des fonctions historiques de la politique de la ville est d'apporter un soutien à la vie associative. Mais c'est de moins en moins d'un objectif en soi. Tendanciellement, cette politique privilégie des opérateurs de politique publique ne faisant pas de l'engagement citoyen une ressource fondamentale de leur légitimité. Leur vocation n'est pas non plus de questionner les politiques publiques. Cette dimension instrumentale du rôle des associations, accentuée par la dépendance accrue de ces dernières à l'égard des crédits spécifiques de la politique de la ville, ne s'est pas entièrement substituée aux fonctions de reconnaissance et de confortation d'initiatives citoyennes assurées par la politique de la ville. Mais ces fonctions ne perdurent qu'à la marge, si bien que la politique de la ville s'apparente de moins en moins au laboratoire de l'innovation démocratique qu'elle ambitionnait d'être à ses origines – et moins encore s'il s'agit de soutenir des organisations de la société civile susceptibles d'exercer une fonction critique vis-à-vis de l'action des pouvoirs publics.

#### Propositions

Si la politique de la ville doit renouer avec son ambition initiale de démocratisation de l'action publique, il lui faut trouver un nouveau point d'équilibre entre sa dimension instrumentale et sa dimension civique. Ce rééquilibrage apparaît difficile à réaliser sur un strict plan financier. On aurait pu imaginer qu'un certain ratio de crédits spécifiques soit réservé à l'innovation et à la « prise de risque ». Mais outre le fait qu'une partie des crédits est fléchée sur les programmes de l'État, l'exercice ne pourrait être répété à budgets constants, voire en diminution, sans la sortie rapide d'autres actions des programmations annuelles. Faute de relais véritables par des financements de droit commun, la politique de la ville continuera vraisemblablement à consacrer l'essentiel de ses ressources à des structures accomplissant des quasi-missions de service public.

Les leviers de changement ne sont certes pas inexistantes. Tout d'abord, les futurs contrats de ville ont vocation à remettre à plat l'articulation entre moyens spécifiques et de droit commun, les villes du réseau Amadeus n'étant pas les moins favorisées pour la plupart d'entre elles sur le plan du droit commun. S'agissant des crédits spécifiques, la politique de la ville pourrait jouer au moins sur deux leviers. Tout d'abord, ces financements pourraient être plus incitatifs à l'égard des structures « traditionnelles » telles que les centres sociaux. Pourraient être ainsi conçus des systèmes de bonus/malus, ou une clause « de mieux disant

participatif » selon la proposition faite par le Collectif Pouvoir d'agir. L'idée est d'inciter ces structures à ouvrir davantage leurs conseils d'administration aux habitants pour mieux refléter la diversité des quartiers, ou à faire la démonstration d'une implication effective d'habitants dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets. Le second levier pourrait consister en une différenciation des exigences de *reporting* des financeurs selon les montants en jeu, afin d'alléger les servitudes bureaucratiques pesant sur les petites associations d'habitants.

La principale zone d'incertitude reste toutefois celle du choix des initiatives citoyennes à encourager. On a vu que le pouvoir d'agir des habitants oscillait deux logiques, celle du service rendu à d'autres habitants et celle de l'interpellation des pouvoirs publics. Si les mêmes organisations sont susceptibles de mobiliser tour à tour ces deux registres, elles ne sollicitent guère la politique de la ville (ou l'inverse) pour mener à bien leurs activités d'interpellation. C'est qu'il y a une crainte partagée : celle des associations de perdre leur indépendance et de voir leur fonction critique s'émousser selon l'adage voulant qu'on ne morde pas la main qui vous nourrit ; et celle des municipalités de voir des associations se positionner comme des contre-pouvoirs contestant certains aspects de la politique municipale.

La question de savoir s'il revient à une politique de la ville largement municipalisée de soutenir des initiatives comportant une telle dimension critique a été longuement discutée avec les techniciens du réseau Amadeus, sans que se dégage de réelle ligne directrice. Certains de ces techniciens souhaitent que les collectivités ne se dérobent pas devant l'interpellation de collectifs d'habitants qui pourraient être soutenus à ce titre ; reprenant à leur compte la distinction entre le *community organizing* de type alinskien et l'orientation consensuelle du *community building*, d'autres voudraient concentrer leur attention sur les associations s'inscrivant dans cette seconde ligne d'action.

Au vu des réticences partagées des municipalités et des associations potentiellement concernées, et sans vouloir refermer ce débat fondamental, la première option ne paraît crédible que sous certaines conditions : la préservation de l'indépendance financière d'associations spécialisées dans le registre de l'interpellation, voire de la confrontation, accompagnée de leur reconnaissance (symbolique) comme des acteurs essentiels du débat démocratique local.

La seconde option, celle du financement d'associations pouvant s'inscrire dans des processus collaboratifs, ne semble pas soulever de difficulté de principe de part et d'autre. Elle n'en pose pas moins, elle aussi, la question de leur reconnaissance comme des

partenaires égaux des institutions publiques dans la production d'un intérêt général local. Ce changement de posture, qui permettrait de sortir au moins partiellement du schéma de l'instrumentalisation associative, nous renvoie donc aux précédentes recommandations formulées dans le registre des « intérêts ».

8) *Détecter et renforcer les capacités des leaders, sans oublier les citoyens « ordinaires »*

### Enjeux

Dans bien des quartiers, les interlocuteurs « naturels » de la politique de la ville sont peu représentatifs de la population majoritaire et poursuivent des objectifs qui ne croisent par forcément les préoccupations de cette population. Les techniciens de la politique de la ville disent mal connaître les leaders potentiels appartenant à d'autres groupes sociaux, culturels ou ethniques. D'où l'enjeu du repérage, mais aussi de la « capacitation » de leaders plus ou moins latents, à même de renouveler l'élite civique de ces quartiers. L'émergence de nouveaux leaders pourrait néanmoins induire d'autres phénomènes de captation de la reconnaissance et du pouvoir à des fins personnelles ou pour celles d'une organisation. L'enjeu du ressourcement démocratique de la politique de la ville concerne donc aussi la promotion de citoyens « ordinaires » comme acteurs de la vie publique.

### Propositions

Il existe dans les quartiers populaires des personnes estimées, écoutées et inspirant la confiance, mais évoluant en dehors de tout cadre d'action collective. Identifier ces figures en allant à leur rencontre et les motiver pour passer à l'action font partie des méthodes du *community organizing*, tant dans son acception (post)alinskienne que dans celle du *community building*. Autant l'on conçoit mal qu'une collectivité locale s'aventure à financer des *community organizers* du premier type, autant il ne serait pas extravagant qu'elle soutienne l'intervention de ceux que l'on appellera des *community builders*, pour éviter la confusion, dans le cadre d'une politique active de repérage de leaders.

Dans cette logique du *community building*, on escompte du futur leader qu'il déploie son talent pour le bien commun du quartier. Cependant, le talent ne suffit pas. Le leader efficace au sens du *community building* est celui qui possède des aptitudes, des connaissances, des compétences, des relations, une estime de soi... le tout trouvant à s'employer dans une organisation, elle-même impliquée dans des dynamiques collaboratives avec d'autres organisations. Développer cet ensemble de qualités est l'objet des programmes de formation de leaders, connus aux États-Unis sous le nom générique de *leadership development training*, mais encore peu répandus et formalisés en France où la question du leadership n'a

pas encore été construite institutionnellement. Si une collectivité souhaitait proposer ce type de formation aux leaders potentiels ou effectifs de son territoire, leur connexion à une offre de formation serait une question à résoudre.

L'expérience étasunienne nous met par ailleurs met en garde contre des attentes exagérées quant à l'impact territorial de ce type de programmes. S'ils contribuent assurément à la « montée en capacité » d'individus, ils ne règlent pas en eux-mêmes les problèmes liés au déficit de pratiques collaboratives entre les diverses organisations agissant sur les mêmes territoires (Kolzow, 2008). Or, jusqu'à présent, la politique de la ville a plutôt entretenu les phénomènes de fragmentation liés à la compétition inter-associative et au manque de cadres de travail communs.

La promotion du leadership contribue aussi à renforcer les logiques de notabilisation d'habitants. Si l'on veut contrebalancer le caractère élitiste des engagements civiques, il convient de prêter attention à l'inclusion de citoyens « ordinaires » dans les processus participatifs, ainsi qu'à leurs besoins spécifiques de formation face à la technicité des politiques publiques ou des projets urbains. L'expérience berlinoise de jurys citoyens pour partie tirés au sort montre le potentiel élevé de cette méthode aléatoire de recrutement qui confère aux dispositifs de participation une représentativité sociologique et donc une légitimité qui se rencontrent rarement dans les autres formules de participation. Cette expérience est également révélatrice de l'aptitude des citoyens ordinaires à délibérer en référence à un intérêt général local – aptitude sans doute supérieure à celle du leader associatif tenté de défendre avant toute chose l'intérêt de son organisation.

Si la méthode du tirage au sort comporte aussi des limites (difficulté à constituer un panel représentatif, sentiment d'illégitimité des moins diplômés), la réussite de l'expérience berlinoise suggère des pistes d'amélioration pour la version française des budgets participatifs que sont les fonds de participation des habitants. On peut suivre ici la proposition du rapport Bacqué-Mechmache de créer des « fonds d'initiative » gérés par des jurys citoyens, composés pour moitié de représentants associatifs et pour l'autre moitié de citoyens tirés au sort comme dans le modèle berlinois. Il faudrait ajouter à cette proposition celle d'augmenter substantiellement les dotations versées à ces fonds, dont la faiblesse envoie comme un signal de défiance aux citoyens ordinaires.

Au-delà des budgets participatifs, la méthode du tirage au sort pourrait être étendue à d'autres sphères de la décision publique (comités de pilotage, programmation des actions, évaluation, concours d'urbanisme, désignation des entreprises de maîtrise d'œuvre), que les citoyens soient appelés à y jouer un rôle consultatif ou décisionnaire.

## 9) Clarifier le mandat et les moyens afférents des techniciens

### Enjeux

Les techniciens de la politique de la ville sont dans une posture souvent inconfortable avec le thème du pouvoir d'agir. Beaucoup voudraient « y aller », mais ils sont dans l'attente des bons « outils » d'un côté, du feu vert de leurs élus de l'autre. Mais est-ce vraiment à eux d'agir puisque c'est du pouvoir d'agir des habitants dont il est question ? Et leur place dans les villes et les agglomérations, où ils passent une bonne part de leur temps à gérer des procédures administratives et financières, est-elle vraiment celle à partir de laquelle concevoir une politique qui parte du terrain ? Va-t-on leur demander de se comporter en organisateurs de quartier ou en catalyseurs d'action collective ? Quid dans ces conditions des notions de service public et de mobilisation des politiques de droit commun, domaines dans lesquels ils n'ont pas nécessairement non plus les bonnes clés d'entrée ? Et si tout compte fait l'on n'avait pas créé un nouveau mirage avec le pouvoir d'agir, s'interrogent les plus sceptiques ? Bref, le pouvoir d'agir alimente pour l'heure plus de questions qu'il n'apporte de réponses à ces dilemmes quasi existentiels.

### Propositions

Ce que réclament avant tout les équipes politique de la ville des collectivités, c'est une clarification de leur mandat. Trois scénarios sont à distinguer sur ce que pourrait recouvrir ce mandat.

Le premier, le plus vraisemblable, est celui du *status quo*. Plusieurs forces se conjuguent en ce sens : l'intérêt des élus à ne pas bouleverser l'équilibre du pouvoir local, l'intérêt de l'État à ne pas empiéter sur le « domaine réservé » des élus, celui des professionnels à ne pas changer de métier alors qu'ils ne se sentent pas bien préparés, celui enfin d'une partie du milieu associatif maîtrisant déjà bien les codes qui donnent accès aux guichets de la politique de la ville et à ses acteurs institutionnels ou politiques.

Dans un tel scénario, l'organisation et les principes de fonctionnement de la politique de la ville resteraient les mêmes, tout en pouvant connaître quelques aménagements à la marge. On pourrait ainsi assister à une plus grande ouverture à la société civile : ouverture de la démarche d'élaboration du projet de territoire aux acteurs associatifs, ouverture des instances de pilotage ou technique à quelques associations ou citoyens, ouverture de la programmation à des expérimentations initiées par des groupes d'habitants... Autant d'avancées qui ne seraient sans doute pas de nature à réduire substantiellement le décalage entre l'invocation du pouvoir d'agir des habitants et sa traduction dans les pratiques.

Le second scénario est le plus improbable tout en étant le plus propice à la mutation profonde des pratiques. Il verrait des élus accepter de n'être qu'un acteur parmi d'autres de processus collaboratifs où l'ensemble des parties prenantes seraient mises sur un pied d'égalité, tandis que l'État ferait pression sur les collectivités récalcitrantes à la réforme de leurs pratiques de concertation. Dans ce cadre, une partie des techniciens des collectivités pourrait changer de tutelle pour aller renforcer le staff technique d'organisations dont les habitants formeraient la majorité des conseils d'administration. Ce scénario signerait une forme de « démunicipalisation » de la politique de la ville au profit de processus ascendants et pluralistes. Pour les techniciens, cette démunicipalisation pourrait n'être que partielle s'ils étaient simplement mis à disposition d'organisations « communautaires ».

Le troisième scénario est à mi-chemin entre les deux précédents : une partie des techniciens changerait de métier pour devenir des « *community builders* », tout en restant en fait comme en droit des agents municipaux ou de l'intercommunalité. Encouragés par leurs élus à accompagner l'auto-organisation des habitants, ils travailleraient au plus près du « terrain » pour se consacrer au repérage du leadership, à la consolidation des organisations de quartier, à l'animation du travail inter-organisations, aux liens avec les politiques publiques (dont les politiques municipales), etc.

Pour se concrétiser, un tel scénario suppose de surmonter deux types d'obstacles : ceux de la légitimité et des moyens. Les techniciens redéployés sur le terrain auront besoin de la légitimité que confère l'autorisation de leurs élus et directeurs de services à la redéfinition de leurs missions. Mais ils auront autant sinon davantage besoin de construire leur légitimité auprès des habitants et des associations de quartier, laquelle n'irait pas de soi du fait de leur statut d'agents municipaux.

Ils auront enfin besoin de se forger une nouvelle légitimité technique pour acquérir tout un ensemble de savoir-faire et de « capacités » nouvelles. Entre ici en jeu la question essentielle des formations initiales et continues – et donc d'une offre de formation qui reste en grande partie à construire. Si les centres de ressources politique de la ville jouent déjà un rôle appréciable en matière de formation continue, les savoirs diffusés restent assez théoriques. C'est l'apprentissage par des mises en situation concrètes qui fait surtout défaut. On peut suggérer à cet égard que les futurs candidats à ces postes réalisent un stage obligatoire au sein d'une association de quartier dans le cadre de leur formation initiale, et que les techniciens aujourd'hui en poste (comme les étudiants) aillent se former pendant un temps suffisamment long dans une organisation localisée à l'étranger.

Outre la légitimité, le second obstacle à lever est celui des moyens associés à la redéfinition des métiers : moyens humains, financiers, logistiques, et moyens dédiés à la formation. Le redéploiement de moyens existants suffirait-il ? On laissera cette question en suspens pour conclure sur cette idée que l'investissement consenti en faveur d'un approfondissement des processus participatifs peut être le gage d'économies futures sur les coûts induits par la défiance, le découragement et le blocage des situations.



## BIBLIOGRAPHIE

- Alinsky, S. (2011), *Être radical. Manuel pragmatique pour radicaux réalistes*, Aden.
- Arnstein, S. R. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n°4, July.
- Avare, P., Sponem, S. (2008), « Le managérialisme et les associations », in Hoarau C., Laville J.-L. (dir.), *La Gouvernance des associations. Économie, sociologie, gestion*, Éditions Erès.
- Avenel C. (2007), « La politique de la ville et ses destinataires. Une politique de gestion d'un sentiment d'abandon ? », *Informations sociales*, n°141.
- Bacqué, M.-H. (2006), « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal », *Espaces et sociétés*, 1, n°123.
- Bacqué, M.-H., Biewener, C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte.
- Bacqué, M.-H., Denjean J.-M. (2006), « Les émeutes, signe d'échec de la politique de la ville ? », *Mouvements*, n°44, février.
- Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet.
- Bacqué M.-H., Rey, H. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte.
- Bacqué, M.-H., Sintomer, Y. (2001), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Annales de la recherche urbaine*, n°90, septembre.
- Baillet, D. (1999), « Jeunes d'origine maghrébine dans l'espace associatif et politique », *Migrations Société*, vol. 11, n° 66, novembre-décembre.
- Balazard, H., Genestier, P. (2009), « La notion d'empowerment : un analyseur des tensions idéologiques britanniques et des tâtonnements philosophiques français », Communication pour le Séminaire « Politisations comparées », EHESS, 14 décembre 2009.
- Balazard, H. (2012), « Mobiliser et mettre en scène des "leaders". Les coulisses des assemblées démocratiques de London Citizens », *Participations*, n°4.
- Balazard, H. (2013), « Le Community Organizing au Royaume-Uni et ses ambivalences. De London Citizen à la Big Society », in Arslan, L., Didi, R. (dir.), *Organisez-vous ! Construire la participation politique dans les quartiers populaires*, Fondation Jean Jaurès.
- Barthélémy, M. (2000), *Associations, un nouvel âge de la participation*, Presses de la FNSP.
- Batty, E. et al. (2010), *The New Deal for Communities Experience : A Final Assessment*, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government, March.
- Bertheleu, H. (à paraître), « La démocratie participative au prisme des rapports majoritaires minoritaires », in Lehu, I., Pietrantonio, L. (dir.), *Dialogues entre épistémologie féministe et différenciation sociale*, Editions Remue-Ménage.
- Blanc, M. (1999), « Participation des habitants et politique de la ville », in Blondiaux, L. et al. (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Puf.
- Blanc, M. (2013), *La gouvernance participative et la rénovation urbaine en Allemagne et en France*, 6èmes Rencontres du Réseau transfrontalier « Participation Grand Est », 29 janvier 2013.
- Blatrix, C. (2009), « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n°74.

- Blondiaux, L. et al. (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Puf.
- Blondiaux, L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, M.-H. et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte.
- Blondiaux, L. (2008), « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, n°30.
- Blondiaux, L. (2008b), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Collection « La République des idées », Seuil.
- Bouamama, S. (1994), *Dix ans de marche des Beurs. Histoire d'un mouvement avorté*, Desclée de Brouwer.
- Braconnier, C., Dormagen, J.-Y. (2007), *La démocratie de l'abstention*, Gallimard.
- Bresson, M. (2004), « La participation des habitants contre la démocratie participative dans les centres sociaux associatifs du nord de la France », *Déviance & Société*, vol. 28, n°1.
- Brown, P. (1996), « Comprehensive Neighborhood-Based Initiatives », *Cityscape : A Journal of Policy Development and Research*, vol. 2, n°2, May
- Burns, J. M. (1978), *Leadership*, Harper & Row.
- Carrel, M. (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Éditions.
- Chaskin, R. J. (2005), « Democracy And Bureaucracy in a Community Planning Process », *Journal of Planning Education and Research*, n°24.
- Chauvière, M. (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte.
- CNVA (Conseil national de la vie associative) (1992), *Les associations dans la décentralisation*, Avis du 8 décembre 1992.
- Combe, H. (dir.) (2012), *Carnet de voyage(s) en coresponsabilité. Vers le bien-être citoyen à Mulhouse*, Conseil de l'Europe et al.
- Combe, L. (2012), *Processus participatifs et urbanisme à l'échelle métropolitaine. Une perspective comparative entre Lyon et Montréal*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, Université Lumière Lyon 2.
- Cortesero, R. (2013), *Les centres sociaux, entre participation et cohésion sociale*, Dossier d'étude n°160, Cnaf, février.
- Crenson, M. A. (1983), *Neighborhood Politics*, Harvard University Press.
- Crozet, P., Rangeon F. (2006), « Le public dans les contrats de ville : habitant, citoyen ou client ? », *Politiques et management public*, vol. 24 n°4.
- De Maillard, J. (2000), « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n°88.
- De Maillard, J. (2002), « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, n°48.
- Deboulet, A. (dir.) (2010), *La rénovation urbaine entre enjeux citoyens et engagements citoyens*, Rapport pour le Puca, avril.
- DeFilippis, J. (2001), « The Myth of Social Capital in Community Development », *Housing Policy Debate*, vol. 12, n°4.
- Demoustier, D. (2005), « Les associations et leurs partenaires publics. Anciens enjeux, nouvelles attentes », *Informations sociales*, n°121.

- Desage, F., Guéranger, D. (2011), *La politique confisquée, sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant.
- Donzelot, J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil.
- Donzelot, J. (2006), *Quand la ville se défait : quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Le Seuil.
- Donzelot, J. (dir.) (2012), *Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement*, Fondation Terra Nova.
- Donzelot, J., Epstein, R. (2006), « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326.
- Donzelot J., Mével C. (2001), « La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France : mixité sociale et développement communautaire », *2001 +*, n°56, mai.
- Doytcheva, M. (2007), *Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, La Découverte.
- Dubasque, D. (2009), « L'intervention sociale d'intérêt collectif : un mode d'intervention en travail social pour retrouver le sens du vivre ensemble ? », *Informations sociales*, n°152.
- Dubedout, H. (dir.) (1983), *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.
- Dubet, F., Martuccelli, D. (1998), *Dans quelle société vivons-nous ?*, Seuil.
- Duffy, D. et al. (2008), *Neighbourhood Governance : Making NDC Elections a Significant Event for Partnerships and Communities ? Some Lessons from the New Deal for Communities Programme*, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government, December.
- Dumont, A. (2000), *La participation associative dans l'espace public local. Le cas des habitants d'origine maghrébine de l'agglomération nantaise*, Mémoire de DEA, Université de Poitiers.
- Duran, P., Thoenig, J.-C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4.
- Echo (Espace des communautés et des habitants organisés) (2013), *Expérimentation des méthodes du community organizing. Septembre 2010 – décembre 2012*, Grenoble.
- Epstein, R. (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2.
- Epstein, R. Mboumoua, I. (2012), *Les indicateurs de la politique de la ville : comparaison entre trois pays, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas*, Rapport pour le Cas et le SG-CIV.
- Epstein, R. (2013), *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences-Po.
- Etzioni, A. (1993), *The Spirit of Community : Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, Crown Publishers.
- Fabre, P. (2006), « Les associations face aux communes : quels leviers d'actions pour l'appropriation des ressources ? », Journée de recherche « Quel management pour les associations ? », IAE de Tours, 12 janvier 2006.
- Faucheux, S. et al. (2012), *Évaluation des Conseils de quartier*, Rapport pour la ville de Nantes, Fors-Recherche sociale.
- Faure, S., Thin, D. (2007), « Femmes des quartiers populaires, associations et politiques publiques », *Politix*, 2007, 2, n°78.

- Figeat, D. (1981), *Bilan des opérations Habitat et vie sociale menées pendant la période du Ville Plan*, Rapport pour le Commissariat général du Plan.
- Foden, M., Pierson, S. (2010), *Running a Regeneration Programme. The Experiences of Resident Representatives on the Boards of New Deal for Communities Partnerships*, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government, February.
- Fordham, G. et al. (2009), *Improving Outcomes? Engaging Local Communities in the NDC Programme. Some Lessons from the New Deal for Communities Programme*, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government, October.
- Forzy, S. (2008), *La participation des habitants d'un quartier au débat public : un outil de démocratie participative ? L'exemple de la Duchère et du Groupe de Travail Inter quartier*, Mémoire de 4<sup>ème</sup> année, IEP de Lyon, Université Lumière Lyon 2.
- Garbaye, R. (2005), *Getting Into Local Power. The Politics of Ethnic Minorities in British and French Cities*, Blackwell.
- Godier, P. et al. (2011), *Négocier pour expérimenter : fabriquer les espaces publics*, rapport pour le Puca, septembre.
- Gontcharoff, G. (1999), « Le renouveau des comités de quartier », in Blondiaux, L. et al., *La démocratie locale. Représentation, Participation et espace public*, Puf.
- Halpern, R. (1995), *Rebuilding the Inner City. A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States*, Columbia Press University.
- Hamidi, C. (2010), *La société civile dans les cités. Engagement associatif et politisation dans des associations de quartier*, Economica.
- Hatzfeld, H. (1986), « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, vol. 36, n°3.
- Haüsserman, H. (2006), « The National "Social City Program". Findings from the Midterm Evaluation », *German Politics and Society*, vol. 24, n° 4, Winter.
- Hbila, C. (2012), *Jeunes de quartiers populaires et politiques de jeunesse. Adhésion et résistance des jeunes*, Thèse de sociologie, Université Rennes 2.
- Jacquier, C. (2011), « Qu'est-ce qu'une communauté ? En quoi cette notion peut-elle être utile aujourd'hui ? », *Vie sociale*, n°2.
- Jouffray, C. (2009), « Développement du pouvoir d'agir et renouvellement des pratiques des intervenants sociaux : le point de vue d'une formatrice », *Passerelles*, n°1, juin.
- Keslassy, E. 2009), *Ouvrir la politique à la diversité*, Note de l'Institut Montaigne, janvier.
- Kirszbaum, T. (2004a), « Intérêt commun et intérêt public : la philosophie des instruments d'intégration socio-urbaine », *Lien social et politiques*, n°52, automne
- Kirszbaum, T. (2004b), « Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain », *Esprit*, mars.
- Kirszbaum, T. (2007), *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, Rapport pour le Puca.
- Kirszbaum, T. (2009), *La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville. Enquête à Argenteuil, Dreux et Lormont*, Rapport pour l'Acse.
- Kirszbaum, T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'ANRU.
- Kirszbaum, T. (2011a), « Pourquoi la France résiste à l'empowerment », *Urbanisme*, n°380.

- Kirszbaum, T. (2011b), « Le logement social dans l'impensé de la ville multi-ethnique », in Houard, N. (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, La Documentation française.
- Kirszbaum, T. (2013a), « Vers un *empowerment* à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », *La Vie des idées*, novembre.
- Kirszbaum, T. (2013b), *Rénovation urbaine et équité sociale : le programme Choice Neighborhoods aux États-Unis*, Rapport de recherche, ISP, CNRS, SG-CIV, Cas.
- Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard F., Pupponi F., *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome II, octobre.
- Koebel, M. (2006), *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Éditions du Croquant.
- Koehl, E., Sintomer, Y. (2002), *Les jurys de citoyens berlinois*, Rapport pour la Div, Centre Marc-Bloch.
- Kokoreff, M., Lapeyronnie, D. (2013), *Refaire la cité. L'avenir des banlieues*, Seuil.
- Kolzow, D. R. (2008), « Developing Community Leadership Skills », in Phillips, R., Pittman, R. H. (dir.), *An Introduction to Community Development*, Routledge.
- Kretzmann, J., McKnight, J. (1993), *Building Communities from the Inside Out : a Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.
- Le Bossé, Y. (2003), « De l'"habilitation" au "pouvoir d'agir" : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'*empowerment* », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n°2.
- Lefebvre, R. (2012), « La démocratie participative absorbée par le système politique local », *Métropolitiques*, octobre.
- Lefebvre, R., Revel, M. (2012), « Démocratie consultative : l'institutionnalisation à tâtons dans deux communautés urbaines », in Douillet, A.-C. et al. (dir.), *L'Action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan.
- Leveau, R., Mohsen-Finan, K. (2005), *Musulmans de France et d'Europe*, Editions du CNRS.
- Loncle, P., Rouyer, A. (2004), « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue française des affaires sociales*, 4, n°4.
- Lorcerie, F. (1994), « Les sciences sociales au service de l'identité nationale », in Denis-Constantin, M. Martin (dir.), *Cartes d'Identités. Comment dit-on "nous" en politique ?*, Presses de la FNSP.
- Marlière, E. (2008), *La France nous a lâchés ! Le sentiment d'injustice chez les jeunes de cité*, Fayard.
- Mattina, C. (2008), « Gouverner la "démocratie locale" urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice », *Sociologie du travail*, vol. 50, n°2.
- Meddour, Z., Bouamama, S. (2013), *Femmes des quartiers populaires : en résistance contre les discriminations*, Le temps des cerises.
- Mission Banlieues 89 (1991), *Pour en finir avec les grands ensembles*, Actes des assises de Bron du 4 et 5 décembre 1990.
- Mohammed, M. (2007), « Les voies de la colère : "violences urbaines" ou révolte d'ordre politique ? L'exemple des Hautes-Noues à Villers-sur-Marne », *Socio-logos* [En ligne], n°2.
- Nez, H. (2008), *La démocratie participative à Paris : un cadrage général*, Rapport dans le cadre du programme PICRI « Les dispositifs participatifs en Île-de-France et en Europe », avril.

- Neveu, C. (2004), « Les enjeux d'une approche anthropologique de la citoyenneté », *Revue européenne des migrations internationales* », vol. 20, n°3.
- Neveu, C. (2011a), « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 1, n°1.
- Neveu, C. (2011b), « Just Being an "Active citizen" ?, Categorisation Processes and Meanings of Citizenship in France », in Newman, J., Tonkens, E. (dir.), *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*, Amsterdam University Press.
- Nicholls, W. (2006), « Associationalism from above : Explaining Failure through France's Politique de la Ville », *Urban Studies*, vol. 40, n°10.
- Nonjon, M. (2005), « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n°70.
- Okubo, D. (2008), « Community Visioning and Strategic Planning », in Phillips, R., Pittman, R. H. (dir.), *An Introduction to Community Development*, Routledge.
- Padioleau, J.-G. (1993), « L'action publique. Du substantialisme au pragmatisme », *Techniques, territoires, sociétés*, n°22-23.
- Palier B., Surel Y. (2005), « Les "trois I" » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1.
- Palomares, E., Rabaud, A. (2006), « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves », *L'Homme et la Société*, n°160.
- Péraldi, M. (1995), « Le cycle du fusible, Pour une histoire sociale du DSU à Marseille », *Annales de la recherche urbaine*, n°68-69.
- Peterman, W. (2000), *Neighborhood Planning and Community-Based Development : The Potential and Limits of Grassroots Action*, Sage.
- Pissaloux, J.-L., Supplisson, D. (2010), « Revues de programmes et collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n°136.
- Plan Urbain (1994), *Les régies de quartier, expérience et développement. Regards de chercheurs*.
- Prat, P. (2008), « Le maire en action : gouvernement urbain et production de politiques publiques. Michel Delebarre à Dunkerque », *Sociologie du travail*, vol. 50, n°2.
- Putnam, R. et al. (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster.
- Riou, C. (2001), *Le quartier d'Empalot en peu de maux : son histoire... ses caractéristiques... son « DSU »... son conseil de quartier*, Mémoire de stage, avril.
- Roche, E. (2011), « Les effets territoriaux des "ratés" de la participation », Communication à la Journée d'études sur les effets de la participation, EHESS, 21 octobre 2011.
- Röcke A., Sintomer, Y. (2005), « Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », in Bacqué, M.-H., Rey, H. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte.
- Rosenberg, S. (1998), « Qualification mutuelle des exclus et des institutions. Un mode de reconstruction de la société », *Ville-école-intégration*, n°113.
- Rui, S., Villechaise-Dupont, A. (2006), « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, 1, n°123.
- Saegert, S. (2006), « Building Civic Capacity in Urban Neighborhoods : An Empirically Grounded Anatomy », *Journal of Urban Affairs*, vol. 28, n°3.

Salamon, L. (1995), *Partners in Public Service : Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press.

Siblot, Y. (2005), « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles". Diagnostics misérabilistes et réformes libérales, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, 159.

Sintomer, Y. et al. (2005), *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe*, Vol. II, Centre Marc Bloch.

Sintomer, Y., De Maillard, J. (2007), « The Limits of Local Participation and Deliberation in the French "Politique de la Ville" », *European Journal of Political Research*, vol. 46, n°4, June.

Sintomer Y. (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte.

Sintomer, Y., Talpin, J. (dir.) (2011), *La Démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presses universitaires de Rennes.

Sites, W. et al. (2007) « Reframing Community Practice for the 21st Century: Multiple Traditions, Multiple Challenges, *Journal of Urban Affairs*, vol. 29, n°5.

Talpin, J. (2013), « Mobiliser les quartiers populaires. Vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France », *La Vie des idées*, novembre.

Tissot, S. (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Le Seuil.

Traynor, B. (2007), « Community Building : Limitations and Promises », in DeFilippis, J., Saegert, S. (dir.), *The Community Development Reader*, Routledge.

Warin, P. (1997), « L'impasse démocratique de la politique de la ville en France », *Revue suisse de science politique*, vol. 3, n°3, automne.

Weir, M. (1999), « Power, Money and Politics in Community Development », in Ferguson, R., Dickens, T. (dir.), *Urban Problems and Community Development*, The Brookings Institution.