



HAL
open science

Rendre compte des difficultés de la participation citoyenne

Sabrina Bresson

► **To cite this version:**

Sabrina Bresson. Rendre compte des difficultés de la participation citoyenne. Les déconvenues de la participation citoyenne: Pratiques urbaines, pouvoirs et légitimités, Presses Universitaires François Rabelais, pp.9-22, 2022, 978-2-86906-891-9. halshs-04286040

HAL Id: halshs-04286040

<https://shs.hal.science/halshs-04286040>

Submitted on 16 Nov 2023

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.

Sous la direction de
Sabrina Bresson

Les déconvenues de la participation citoyenne

Ville, pouvoirs et légitimités



INTRODUCTION : RENDRE COMPTE DES DIFFICULTÉS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE **4**

Sabrina Bresson

PARTIE 1

PROCESSUS DE DÉCISION ET RAPPORTS DE POUVOIR **16**

LES AMBITIONS DÉÇUES DE LA DÉMOCRATIE URBAINE DANS LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE **17**

Thomas Kirszbaum

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE MUNICIPALE EN FRANCE OU LES CONTRAINTES DU PRINCIPE DE REPRÉSENTATION **32**

Patrick Mozol

LA PARTICIPATION DANS LES ÉCOQUARTIERS EN FRANCE : ENTRE ACCEPTATION DES PROJETS ET RESPONSABILISATION DES HABITANTS **46**

Camille Gardesse

François Valegeas

PARTIE 2

LA PARTICIPATION ENTRE PROFESSIONNALISATION, ADAPTATION ET SPÉCIALISATION **66**

PARTICIPATION ET *EMPOWERMENT* : TENSIONS ET AMBIGUÏTÉS D'UNE PERSPECTIVE ÉMANCIPATRICE **67**

Audric Vitiello

LA PARTICIPATION DANS LES CENTRES SOCIAUX ASSOCIATIFS : APPROPRIATIONS LOCALES D'UN IDÉAL D'ÉMANCIPATION **88**

Sophie De Gaillard

Marine Douchy

Marion Lang

LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE FACE À L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES EXPERTISES. L'EXEMPLE DE L'HABITAT PARTICIPATIF **105**

Michaël Fenker

Jodelle Zetaloui-Léger

PARTIE 3

CATÉGORIES DE PARTICIPANTS ET LÉGITIMITÉS À PARTICIPER **121**

PARTICIPATION DES HABITANTS : QUELLE LÉGITIMITÉ ? **122**

Hélène Hatzfeld

LES MARCHES EXPLORATOIRES DE FEMMES, DE L'INJONCTION À
L'ÉMANCIPATION ? **137**

Laure Ferrand

LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES DANS LES GRANDS ENSEMBLES HLM :
ENTRE PACIFICATION ET INTERPELLATION **151**

Benjamin Leclercq

« J'Y HABITE, JE PARTICIPE ». DISPONIBILITÉS ET DISPOSITIONS A PARTICIPER
AU PRISME DU PARCOURS RÉSIDENTIEL **169**

Guillaume Petit

**CONCLUSION : LA PARTICIPATION CITOYENNE, ENJEUX ET LIMITES D'UN
IDÉAL DE DÉMOCRATIE **188****

Sylvette Denèfle

NOTICES AUTEUR·E·S **199**

INTRODUCTION : RENDRE COMPTE DES DIFFICULTÉS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Sabrina Bresson

Laboratoire Architecture, Ville, Urbanisme, Environnement (LAVUE UMR CNRS 7218),
Centre de Recherche sur l'Habitat, École Nationale Supérieure d'Architecture Paris-Val de
Seine

La montée en puissance de l'idée d'une participation citoyenne à la vie publique est révélateur des transformations, des enjeux et des rapports de force qui agitent l'ensemble social français depuis le début des années 2000. Bien que cette idée ne soit pas nouvelle¹, elle prend un sens spécifique dans un contexte souvent qualifié de « crise de la démocratie représentative », où un nombre croissant d'individus se désintéresse de la politique partisane ou se détourne des cadres traditionnels de l'action collective. Ces mutations du rapport au politique se lisent dans l'émergence de mouvements qualifiés de « citoyens », pour signifier qu'ils sont ascendants, qu'ils remettent en cause le pouvoir des élus et revendiquent des formes d'organisation de la société moins cloisonnées, plus horizontales et faisant plus de place à la société civile. Ces mouvements se caractérisent également par des engagements plus distancés, sans nécessité de supports organisationnels ou dans des formes associatives ouvertes, peu contraignantes². C'est le cas de certains mouvements sociaux qui ont marqué la vie politique française ces dernières années, comme Nuit debout, les Marches pour le climat ou la mobilisation des Gilets jaunes. Présentés comme spontanés et sans affichage partisan, ils révèlent une défiance, voire un désaveu, de la population vis-à-vis des élus ou des institutions, et témoignent d'une réelle demande sociale de participation. Néanmoins, les réponses institutionnelles – notamment à l'échelle nationale avec par exemple le Grand débat national³ ou la Convention citoyenne pour le climat⁴ – restent limitées et répondent parfois avec ambiguïté à la demande d'implication de

¹ Voir à ce sujet : Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, *La démocratie participative. Histoires et généalogies*, Paris, La Découverte, coll.« Recherches », 2011 ; Hatzfeld Hélène, *Faire de la politique autrement*, Rennes, PUR, 2005 ; Rosanvallon Pierre, *La démocratie inachevée: histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, coll.« Bibliothèque des histoires », 2000.

² Ion Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1997.

³ À l'initiative du président de la République, le Grand débat national a été mis en œuvre de janvier à mars 2019 pour consulter la population française *via* une plateforme numérique et des réunions d'initiatives locales autour de quatre thèmes (la fiscalité et les dépenses publiques, l'organisation des services publics, la transition écologique, la démocratie et la citoyenneté). Voir <https://granddebat.fr/>.

⁴ Née du Grand débat national, la Convention citoyenne pour le climat réunit 150 citoyens tirés au sort qui débattent et définissent ensemble des mesures pour lutter contre le changement climatique. Voir <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>.

la société civile. Car, en parallèle de ces mouvements citoyens qui se construisent à distance ou contre les pouvoirs en place, la participation devient aussi un « moyen de gouvernement »⁵ et prend des formes institutionnalisées au travers de « procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques »⁶. La France ne fait pas exception, la participation citoyenne est à l'ordre du jour politique de nombreux pays, mais prend des formes très différentes qui peuvent varier « d'une utilisation managériale accompagnant et justifiant le désengagement des États à un vrai partage de pouvoir, pouvant aller jusqu'à des formes poussées de cogestion »⁷. La diversité se lit aussi dans les acteurs engagés (institutionnels, professionnels, universitaires, associatifs, militants, citoyens), leurs interactions et surtout les manières dont ils initient, s'approprient ou construisent les espaces de participation. Dans ce spectre large des « cultures participatives »⁸, la France a la particularité de faire de la participation une catégorie de l'action publique et de l'administrer. Alors que dans d'autres contextes sociopolitiques, la participation se fonde sur des communautés de citoyens, des formes de conflit et/ou des pratiques d'autogestion (par exemples dans les mondes anglo-saxon⁹ ou latino-américain¹⁰), le modèle républicain français, *via* ses institutions locales ou nationales, produit une offre publique de participation dans des logiques de « régulation démocratique »¹¹. Si cette offre est censée garantir l'accès à tous, elle se fait sans nécessaire lien ou connexion directe avec les demandes sociales¹². C'est ce contexte spécifique que nous souhaitons interroger ici, pour comprendre les limites et les perspectives de la participation citoyenne telle qu'elle s'expérimente en France, en particulier autour des problématiques urbaines.

La ville comme champ d'expérimentation de la participation

⁵ Blondiaux Loïc et Fourniau Jean-Michel, « Démocratie et participation un état des savoirs », *Participations*, n° 1, 2011 ; Bresson Maryse, « La participation : un concept constamment réinventé. », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, n° 9, 2014.

⁶ Rui Sandrine, « Démocratie participative », dans *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie-participative>.

⁷ Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, *La démocratie participative. Histoires et généalogies*, *op.cit.*, p.12.

⁸ Neveu Catherine, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007.

⁹ Voir les travaux sur le *community organizing*. Cf. Alinsky Saul D., *Rules for Radicals*, Random House, New York, 1971.

¹⁰ Voir les travaux sur les mouvements sociaux pour l'habitat et le droit à la ville au Brésil. Par exemple : Raquel Rolnik, "Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil", *International Journal of Urban and Regional Research*, n°35, 2011, p. 239-255.

¹¹ Gourgues Guillaume, « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni*, n°79, 2012, p. 5-12.

¹² Cette rupture entre démocratie participative et mouvements sociaux est interrogée par Catherine Neveu dans son article : « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, vol. 1, n°1, 2011, p. 186-209.

La participation fait désormais partie intégrante du registre de l'action publique en France. C'est particulièrement manifeste dans le champ de la production urbaine, où elle est perçue tantôt comme un idéal de démocratie, tantôt comme un remède face aux inégalités croissantes. Le développement, depuis les années 1990, des conseils de quartiers, réunions de concertation ou autres assemblées consultatives – en lien avec les évolutions du cadre législatif sur la démocratie locale – témoigne de la volonté des décideurs et des professionnels de la ville d'impliquer la population dans les projets urbains. La création, en 2014, des conseils citoyens dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la Politique de la ville confirme cette disposition à « faire participer » les habitants à l'expertise et à la gestion de leurs espaces de vie. Les expériences de participation sont de plus en plus nombreuses et diversifiées, allant de la prise en charge de leur coin de rue par des habitants à des projets ambitieux d'urbanisme participatif. Mais surtout elles sont portées dans des contextes sociaux très variables et soutenues par des élus de gauche comme de droite. Une enquête réalisée fin 2016 par le think tank *Décider ensemble*¹³, en collaboration avec la Caisse des dépôts et trois associations (France urbaine ; Association des Directeurs Généraux des Communautés de France ; Assemblée des Communautés de France) montre que 70 % des élus ont fait de la participation un enjeu de leur mandat. 26,3 % des collectivités interrogées ont un budget consolidé pour la participation, malgré de fortes disparités dans les montants alloués. 65 % des communes ont un élu spécifiquement en charge des questions de concertation et 25 % d'entre elles s'appuient sur un service administratif dédié à ce sujet. Si l'enquête évoque les formes que prend la participation (conseils de quartier, comités d'usagers, fonds de participation, ateliers, balades urbaines, etc.), elle ne dit rien de ses objets ou de sa portée. C'est là où le bât blesse. La participation citoyenne devient un outil, un élément du répertoire de l'action publique mais ses objectifs sont parfois mal définis, voire impensés¹⁴. Qui participe ? Pour quels types de projets ? Dans quel intérêt ? Comment est prise en compte la parole des habitants ? Quel est leur poids dans le processus de décision ?

Ces questions ont déjà largement été investiguées par les sciences sociales et la littérature sur la participation est abondante. La participation est devenue un champ de recherche à part

¹³ L'enquête « Les collectivités locales et la participation citoyenne », publiée sur le site de *Décider ensemble*, avait pour objectif « d'établir un état des lieux des pratiques des collectivités en matière de participation : les dispositifs les plus courants, les moyens humains ou financiers alloués aux collectivités, ou encore les objectifs de la participation ». L'enquête a été établie à partir des réponses à un questionnaire en ligne rempli par 179 collectivités (121 communes, 50 intercommunalités, 7 départements et 3 régions). Parmi les collectivités répondantes, 42,5 % abritent moins de 20 000 habitants, 29,8% entre 20 et 80 000 habitants et 27,6% plus de 80 000 habitants. Toutes les tendances politiques sont représentées, mais la gauche est fortement majoritaire. Voir : <https://www.deciderensemble.com/articles/33507-les-collectivites-locales-et-la-participation-citoyenne>.

¹⁴ Blondiaux Loïc, « 4. L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans Marie-Hélène Bacqué (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, 2005, p. 119-137.

entière, avec ses spécialistes, son groupement d'intérêt scientifique¹⁵ et sa revue¹⁶. Largement pluridisciplinaire, ce champ de recherche mobilise beaucoup les études urbaines en prenant le développement des villes (notamment dans le cadre de grandes opérations urbaines, de la Politique de la ville et/ou de la mise en place de procédures locales de participation) comme un prisme pour interroger le rapport à la démocratie de nos sociétés. Les recherches sont nombreuses, traitant d'objets pluriels et aboutissant parfois à des conclusions tranchées, traduisant la pluralité des expériences de participation. En effet, comme l'ont déjà constaté Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, « la floraison de démarches participatives autour d'enjeux urbains observée dans la période récente, qu'elles soient issues de mobilisations collectives ou résultent d'une application de la loi, offre un terreau diversifié et contrasté »¹⁷. Le développement rapide et la diversité de ces démarches contribuent sans doute à brouiller le sens de la participation citoyenne, que, paradoxalement, l'inflation des recherches et les différences d'interprétations ne permettent pas ou peu d'éclaircir. Dans cette confusion, il semble néanmoins se dégager un socle commun, un élément fondateur : les expériences de participation se construisent sur la recherche d'un idéal démocratique, dans lequel l'égalisation des citoyens permettrait que chacun puisse peser sur les décisions qui le concernent. C'est l'hypothèse que fait Maryse Bresson, en montrant que le concept de participation se réinvente au gré de ses usages, comme action publique, comme action collective ou comme mobilisation¹⁸.

Mais la question de la pertinence d'une démocratie participative plus ou moins directe reste ouverte. Comment conjuguer les enjeux de la participation aux contraintes de nos institutions ? Comment les processus participatifs rencontrent la réalité des pratiques urbaines et des rapports sociaux ? En s'appuyant sur des expériences à l'échelle locale, cet ouvrage propose d'analyser les difficultés à mettre en œuvre une participation citoyenne effective.

La promotion du lien social et la visée émancipatrice

Dans le cas, qui nous intéresse ici, de l'action publique, la participation est souvent appréhendée comme un moyen de développer la cohésion sociale, de reconstruire du lien et de favoriser l'inclusion des populations les moins favorisées ou les plus éloignées des institutions. L'échelle locale – le quartier ou la communauté de voisinage – est perçue comme une ressource pour transformer ou renforcer les relations sociales, en particulier dans les quartiers populaires. La participation des habitants à cette échelle vise à recréer du lien, là où l'on pense que les

¹⁵ GIS Démocratie et participation, <http://www.participation-et-democratie.fr/>.

¹⁶ Participations, Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, <http://www.revue-participations.fr/>.

¹⁷ Bacqué Marie-Hélène et Gauthier Mario, « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, n° 1, 2011, p. 37.

¹⁸ Bresson Maryse, « La participation : un concept constamment réinventé », *op. cit.*

sociabilités traditionnelles, l'entraide ou les solidarités de classe ont disparu pour laisser place à des formes d'anomie. L'objectif est de favoriser les échanges, (re)mobiliser les habitants et développer des nouvelles formes de vie collective¹⁹. Promouvoir le lien social est aussi un moyen de dépasser ou d'éviter les conflits. Ainsi, l'implication des habitants et la délibération doivent aboutir à des formes de consensus ou du moins à des relations pacifiées²⁰ – ce qui n'est pas forcément le cas dans d'autres contextes historiques ou nationaux, où la participation passe par la contestation sociale²¹.

Dans les quartiers populaires, où l'abstention aux élections municipales atteint des taux élevés, la démocratie participative est d'abord apparue aux yeux des élus comme un moyen de répondre à « un déclin politique local »²². Les enjeux pour ces quartiers dépassent néanmoins les questions électorales. C'est principalement autour des processus de transformation urbaine que la démocratie locale est mise à l'épreuve. La participation est devenue, depuis la loi d'orientation pour la ville de 2003, un indispensable des opérations de rénovation urbaine dans les grands ensembles d'habitat social²³. L'idée sous-jacente étant que la ville ne peut se transformer sans celles et ceux qui y vivent et la pratiquent au quotidien. C'est une évidence qui n'explique pas pour autant la cristallisation du concept de participation dans les quartiers dits « sensibles ». En fait, les questions urbaines se superposent ici aux questions sociales. Un discours sur la participation comme vecteur de lien social se fait entendre à propos des quartiers prioritaires de la Politique de la ville²⁴ et traduit des velléités de rééquilibrage des inégalités. La participation citoyenne apparaît comme une réponse sociale aux questions inquiétantes des disparités territoriales et des divisions socio-spatiales. Certains auteurs voient même dans la participation un terreau de nouvelles pratiques qui favoriseraient des formes d'émancipation sociale et politique²⁵. Ils-elles soulignent la portée potentielle des pratiques participatives pour les populations les plus précaires et/ou éloignées de la parole publique : « faire participer » les

¹⁹ Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri et Sintomer Yves, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », dans *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, p. 28.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Voir par exemple les travaux d'Héloïse Nez sur l'Amérique latine ou l'Espagne ; ou ceux de Julien Talpin sur le *Community Organizing* aux Etats-Unis ; ou les travaux sur les luttes urbaines dans les années 1970 en France, par exemple ceux d'Hélène Hatzfeld ou de Paula Cossart et Julien Talpin sur le conflit de l'Alma-Gare à Roubaix.

²² Voir Nez Héloïse et Talpin Julien, « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? », *Genèses*, n°79, 2010, p. 97-115.

²³ C'est vrai en France mais aussi dans d'autres pays d'Europe. Voir Desponds Didier, Auclair Elisabeth, Bergel Pierre, Bertucci Marie-Madeleine (dir.), *Les habitants acteurs de la rénovation urbaine ?*, PUR, Rennes, 2014.

²⁴ Kirszbaum Thomas, « Pouvoir d'agir et politique de la ville : un couple antagonique ? », *Urbanisme*, 2014, p. 49-52.

²⁵ Bacqué Marie-Hélène et Biewener Carole, « L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation ? », *Idées économiques et sociales*, n° 173-3, 2013, p. 25-32 ; Carrel Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Paris, ENS Éditions, coll. « Gouvernement en question(s) », 2013 ; Nez Héloïse, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie*, Vol. 2, n° 4, 2012, p. 387-404.

habitants permettrait de développer leur capacité à se saisir des questions qui les concernent, de favoriser l'acculturation aux modes d'organisation collective et de stimuler l'interpellation des institutions. La mise en avant des « savoirs citoyens » et la reconnaissance des habitants comme interlocuteurs légitimes pourraient même dans certains cas « tranche[r] avec le registre des savoirs dépolitisés et a-confliktuels que la démocratie participative a tendance à privilégier »²⁶ dans le cadre de la rénovation urbaine. Pouvoir d'agir, capacitation ou *empowerment* sont des concepts mis en avant par les chercheurs pour décrire ce cercle vertueux. Mais ces concepts sont aussi largement réappropriés par les promoteurs de la participation pour justifier leurs pratiques ou leur donner du sens, au risque parfois de dévoyer la visée émancipatrice vers des processus d'apprentissage, voire de formatage aux cadres institutionnels de la citoyenneté. S'agit-il alors d'éduquer ou d'émanciper ? Marion Carrel pose la question²⁷ et met en évidence l'ambivalence des positions dans lesquelles se trouvent ceux qu'elle appelle les « artisans de la participation », entre pédagogie et animation sociale.

La participation, travail social ou politique ?

L'institutionnalisation de la démocratie participative a favorisé l'émergence d'un marché de la participation et de nouveaux métiers. Identifier ces métiers et qualifier les compétences nécessaires pour les exercer s'avère compliqué du fait de la diversité des postures et des pratiques observées. Sans couvrir la totalité du spectre, on note néanmoins deux grandes tendances. D'un côté, on voit l'apparition d'une nouvelle catégorie d'agents territoriaux ayant spécifiquement en charge l'administration de la participation – de la conception des dispositifs à leur animation²⁸. Cette mise en administration de la participation s'opère souvent autour de la Politique de la ville ou des politiques dites « de proximité », mais se spécialise de plus en plus en services dédiés à la démocratie locale. De l'autre côté, ce sont des militants associatifs, aux profils professionnels variés, qui se reconvertissent en consultants ou experts de la participation citoyenne et qui répondent à des commandes du secteur public, contribuant malgré eux « à renforcer la dynamique de « procéduralisation » des politiques participatives »²⁹. Ces derniers sont rejoints par des professionnels de la ville qui tentent également de capter le marché en transformant leurs missions, leurs méthodes ou leur vocabulaire. Le métier d'assistant à la maîtrise d'ouvrage s'est par exemple fortement développé dans les années récentes pour accompagner les collectivités dans leurs projets participatifs. De même, de plus en plus d'agences d'urbanisme revendiquent désormais leur compétence en terme de consultation ou

²⁶ Deboulet Agnès et Mamou Khedidja, « Du conflit ouvert à une concertation “exemplaire” : savoirs citoyens au service du collectif dans la rénovation urbaine, la Courdraie (Poissy) », dans Agnès Deboulet et Nez Héloïse (dir.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, PUR, Rennes, 2013, p.49

²⁷ Carrel Marion, *Faire participer les habitants ?*, *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, *op. cit.*, p. 216.

²⁸ Mazeaud Alice, « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni*, n° 79, 2012, p. 45-58.

²⁹ Nonjon Magali, « De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation », *Politiques et management public*, Vol. 29/1, 2012, p. 79-98.

mettent en avant le concept de « maîtrise d'usage », pour contrebalancer le binôme traditionnel maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre qui laissait peu de place aux pratiques habitantes.

Qu'il s'agisse de fonctionnaires territoriaux ou de consultants privés, l'apparition de ces nouveaux professionnels interroge plus globalement le jeu des acteurs impliqués dans la participation. Cette dernière se fonde sur une remise en cause du monopole des experts et sur la nécessité d'impliquer davantage les habitants dans les choix de programmation urbaine, afin de réduire la distance entre les élus et la population. Or, dans les faits, la participation ne permet pas toujours la réduction de cette distance et entraîne au contraire une multiplication des acteurs, professionnels ou corps intermédiaires, sensés faciliter les liens entre décideurs et administrés. Dans ce renforcement de l'intermédiation, il existe certainement des stratégies d'alliances mouvantes, de concurrences ou de tensions. Le rôle des professionnels de la participation est donc complexe : il s'agit d'assurer la traduction des intentions et des attentes de chacun, la prise en compte et l'acceptation des contraintes et des préoccupations réciproques. Ce qui « invalide la représentation de la concertation comme relation de face à face constructif, de dialogue, de communication directe, pour lui attribuer une épaisseur de médiations interposées »³⁰. Est-ce que la parole habitante se perd dans cette épaisseur ? Comment interagit l'ensemble des acteurs impliqués ? Il est à craindre que la professionnalisation de la participation favorise une standardisation des relations et des pratiques. On observerait alors un glissement des ambitions politiques de la participation vers des formes de travail social visant à atténuer la distance ou la défiance de certaines populations vis-à-vis des institutions, mais ne favorisant pas leur implication directe dans les processus de décision.

Rendre compte des difficultés

S'il paraît difficile de mesurer les effets de la participation sur le lien social dans les quartiers ou sur le rapport au politique des classes populaires, il nous semble néanmoins intéressant d'interroger l'écart potentiel entre ses fondements et sa réalisation. Car un discours récurrent se fait entendre sur les difficultés à définir ou mettre en œuvre une participation citoyenne effective et il ressort des expériences autant d'enthousiasme que de déconvenues.

Ainsi, les lectures de la participation et de ses enjeux sont contrastées. Parfois perçue comme le socle de nouvelles pratiques visant à redonner la parole à ceux qui ne l'ont pas et à expérimenter de nouveaux rapports sociaux plus égalitaires, la participation peut aussi être analysée comme un instrument de légitimation du pouvoir, voire un facteur de reproduction des inégalités sociales. Bien que les travaux de recherche récents tentent de dépasser cette divergence d'interprétation, l'opposition entre une vision positive et une vision négative de la

³⁰ Hatzfeld Hélène, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, vol. 36, n° 3, 1986, p. 391.

participation nous semble intéressante parce que c'est dans cet écart qu'on peut prendre la mesure des ambivalences du concept.

Les ambivalences de la participation citoyenne était le point de départ du programme de recherche ECLIPS³¹ à l'origine de ce livre. L'objectif était de comprendre les obstacles, les insuffisances et les dysfonctionnements de la participation des habitants. Cette approche « en négatif » ne remet évidemment pas en cause l'intérêt de la participation, ni l'engagement des acteurs sur le terrain, mais contribue au contraire à mieux comprendre les évolutions sociales et les politiques contemporaines, les freins et les leviers pour penser des modes alternatifs de production de la ville.

Lors des séminaires du programme ECLIPS³², on faisait le constat de deux limites importantes de la participation. La première concerne la sous-représentation chronique des populations les plus fragilisées dans les dispositifs mis en place, pourtant censés être représentatifs de l'ensemble des quartiers concernés. On faisait l'hypothèse d'un risque de redoublement des inégalités pour des groupes sociaux déjà exclus de la représentation politique et éloignés des instances décisionnelles ou des institutions. Dans ce cas, la participation aurait l'effet inverse de celui recherché. Malgré cette difficulté à impliquer les populations les plus fragilisées, on observe une tendance à considérer la participation comme un outil d'inclusion sociale. C'est la deuxième limite que nous souhaitons souligner car elle renforce l'hypothèse déjà avancée plus haut d'un glissement vers des pratiques qui relèvent plus du travail social ou de l'éducation populaire que de la participation en tant que telle. La vision capacitaire et pédagogique de la participation n'est-elle pas une aporie ? S'il y a des enjeux de formation, il nous semble qu'ils sont plutôt du côté des promoteurs de la participation (élus, administrateurs, professionnels). Des réflexions sont à imaginer sur les manières de qualifier et de valoriser les « arts de faire »³³, les « signaux faibles », les pratiques invisibles ou invisibilisées, les attachements aux lieux ou aux groupes d'appartenances, qui sont autant de ressources de citoyenneté³⁴. Ce sont bien les enjeux de la participation qui sont en question. Est-ce qu'il s'agit de ramener des populations exclues vers les institutions ou de leur donner les moyens de leur émancipation ? Est-ce que ces deux propositions sont conciliables ?

Les textes rassemblés ici proposent un bilan sur cette réalité paradoxale, dont le programme de recherche ECLIPS a montré qu'elle avait des causes politiques, institutionnelles et sociales. Ces trois dimensions sont présentées dans les paragraphes qui suivent et font l'objet des trois parties

³¹ « Expertise Citoyenne pour le logement. Limites, Intérêts et Perspectives Sociales », programme de recherche de l'Université de Tours (UMR CITERES et EA LERAP), financé par la Région Centre entre 2014 et 2017.

³² Voir les compte-rendu des séminaires sur le site web d'ECLIPS. <http://eclips.univ-tours.fr/>

³³ De Certeau Michel, *L'invention du quotidien. I: Arts de faire*, Paris, Gallimard, coll.« Folio essais », n° 146, 1990.

³⁴ Carrel Marion et Neveu Catherine, *Citoyennetés ordinaires pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes*, Paris, Karthala, 2015.

du livre traitant : premièrement, des processus de décision et des rapports de pouvoir ; deuxièmement, de la professionnalisation, des formes d'adaptation et de spécialisation de la participation ; troisièmement, des catégories d'habitants et des légitimités à participer.

Processus de décision et rapports de pouvoir

Les limites de la participation s'observent en premier lieu dans ce que Sherry R. Arnstein appelle « l'échelle de la participation »³⁵. L'américaine montrait déjà dans les années 1960 la faible portée des démarches participatives et regrettait que le pouvoir consenti aux citoyens ne dépasse presque jamais le stade de la « coopération symbolique ». Au mieux, les habitants sont informés ou consultés sur les grandes transformations urbaines, mais ils ne prennent jamais véritablement part aux processus de décision. Cette problématique du degré d'implication des citoyens dans les projets urbains a largement été mise en évidence, mais la question du partage du pouvoir ou de l'articulation entre savoirs et pouvoirs reste en suspens³⁶. Certains voient la participation comme un accessoire, un prolongement de la démocratie représentative. La mise en œuvre de la participation reconstituerait inévitablement des logiques de délégation, en complexifiant le jeu politique³⁷. Faut-il alors voir dans la participation une forme d'instrumentalisation ? Un outil laissé à la libre initiative des élus ?

La première partie du livre analyse les limites de la participation du point de vue politique (Kirszbaum), juridique (Mozol) et institutionnel (Gardesse et Valegeas). Les trois textes posent la question des rapports de pouvoir dans le champ de la production urbaine et montrent que la participation des habitants n'a que peu d'incidence sur le processus décisionnel. C'est surtout dans les quartiers populaires et/ou de la Politique de la ville que se cristallise le besoin de participation, comme un contrepoids aux inégalités sociales et à l'exclusion.

Dans une approche sociohistorique, Thomas Kirszbaum analyse « les ambitions déçues de la participation dans les quartiers de la Politique de la ville » en se focalisant sur les freins de nature politico-institutionnelle. Il fait la généalogie du mythe des « quartiers laboratoires de la participation », son essoufflement et les tentatives récentes de réactivation avec les conseils citoyens. Patrick Mozol, quant à lui, déchiffre les logiques institutionnelles de la démocratie participative municipale en lien avec les contraintes du principe de représentation. Il montre que, malgré un cadre législatif de plus en plus important, la participation peut prendre des formes très diverses et faire l'objet d'interprétations ou d'applications différenciées. Les textes de loi restent incitatifs et ne remettent pas en cause le pouvoir des élus, au contraire la participation peut être analysée comme un outil ou un adjuvant destiné à rendre plus

³⁵ Arnstein Sherry R., « A Ladder Of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, 1 juillet 1969, p. 216-224.

³⁶ Voir le bilan de « quatre décennies de débats et d'expériences » dans : Bacqué Marie-Hélène et Gauthier Mario, « Participation, urbanisme et études urbaines », *op. cit.*

³⁷ Blatrix Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, 2009, p. 97-119.

performante la démocratie représentative. Enfin, dans un autre registre, Camille Gardesse et François Valegeas, à partir de l'exemple des écoquartiers, analysent les enjeux éco-techniques de démarches participatives descendantes, pensées et mises en œuvre par les acteurs des maîtrises d'ouvrage urbaines. Ils montrent que la participation est un moyen de convaincre les habitants du bienfondé des opérations, de leur « faire accepter » les transformations et de les « responsabiliser » sur des points spécifiques et limités du projet.

La participation entre professionnalisation, adaptation et spécialisation

La deuxième partie interroge le potentiel transformateur de la participation, perçue ici comme un outil ou un espace favorisant de nouvelles pratiques (aussi bien professionnelles que citoyennes) et des formes d'émancipation sociale (Vitiello). Qu'il s'agisse des centres sociaux associatifs (De Gaillard, Douchy et Lang) ou des collectivités (Fenker et Zetlaoui), les expériences considérées se heurtent à l'institutionnalisation et à la professionnalisation de la participation, et parallèlement à la complexité du jeu des acteurs impliqués. Les projets doivent en effet s'adapter au cadre institutionnel, notamment pour des raisons de financement, aux expertises professionnelles ou techniques, aux formes d'intermédiation. Le rôle des promoteurs de la participation (élus, professionnels de la ville, assistants à la maîtrise d'ouvrage, travailleurs sociaux ou associatifs) est primordial mais l'articulation de l'ensemble des démarches fait souvent défaut. La participation finit par se concentrer sur des objets spécifiques, des dispositifs limités dans le temps ou en décalage avec les temporalités individuelles et collectives, sans lien avec l'ensemble des enjeux urbains et éloignés de ses objectifs initiaux. Finalement, malgré une volonté affirmée d'impliquer les habitants, de les former à la démocratie ou de les émanciper, l'injonction à rentrer dans un cadre institutionnel affaiblit le processus de participation.

Audric Vitiello discute la notion d'*empowerment* et ce qu'elle apporte à la participation. Il montre que les manières de se saisir de cette notion varie en fonction des acteurs concernés et de leur champ d'action (travail social, Politique de la ville, logement, développement durable). Il met en évidence un système de relations d'oppositions – démocratie participative/*empowerment*, action publique/mouvement social, institutions/société civile, consensus/contestation, individus/collectifs, opinions/intérêts – qui traduit les tensions et les ambiguïtés de la participation. Sophie De Gaillard, Marine Douchy et Marion Lang poursuivent la réflexion sur la visée émancipatrice de la participation à partir d'une recherche sur les centres sociaux associatifs. Elles notent les contradictions entre une approche radicale du travail social cherchant à créer des contre-pouvoirs et une logique de partenariat institutionnel qui tend à lisser les actions pour les rendre moins subversives, plus consensuelles. Finalement, dans les deux cas, les auteurs questionnent le rôle des professionnels de la participation, de leur autonomie et de leur capacité d'adaptation. Michaël Fenker et Jodelle Zetlaoui-Léger s'intéressent également aux pratiques professionnelles et à l'émergence de nouvelles expertises. En étudiant des opérations d'habitat participatif intégrées à des projets d'écoquartiers, ils

montrent la difficulté d'articulation des échelles du projet urbain et la tendance à concentrer ou spécialiser la participation sur des objets sans lien entre eux.

Catégories de participants et légitimités à participer

La troisième et dernière partie interroge la sociologie des groupes de participants et la construction de catégories de population disposées à participer. La figure de « l'habitant professionnel » (dont l'archétype est un homme blanc, à la retraite, militant associatif, bien connu des services municipaux et présent à toutes les réunions publiques) est souvent présentée comme un écueil, un frein au dialogue, voire même « un repoussoir » car rétablissant une forme de représentation³⁸. Paradoxalement, la difficulté à trouver un public à l'offre de participation ne permet pas un processus permanent de circulation de la parole. Pourquoi n'y a-t-il pas plus d'habitants enclins à participer ?

Hélène Hatzfeld retrace l'histoire politique de la notion de participation et la manière dont elle s'est télescopée à partir de la fin des années 1970 avec l'invention de la catégorie des « habitants ». Si la « participation des habitants » devient une catégorie instituée de l'action publique, la légitimité à participer ne va pas pour autant de soi. Sur quoi se fondent les légitimités ordinaires ? Est-ce que la participation ciblée sur des publics (« habitants d'un quartier », « locataires HLM », « femmes ») rend plus légitimes des paroles parfois déniées ou disqualifiées ? Les exemples analysés dans ce chapitre montrent que la construction de catégories de participants est parfois un moyen d'éviter les conflits, de pacifier les relations ou de dépolitiser les problèmes, en rendant légitime un type de participation plutôt que des formes d'interpellation citoyenne ou de mouvements sociaux. Laure Ferrand met en évidence, au travers de l'exemple des marches exploratoires de femmes, l'ambivalence entre l'idée de conscientiser les inégalités de sexe et un dispositif qui reproduit des stéréotypes, qui favorise l'incorporation des inégalités et sert finalement « d'alibi politique ». Benjamin Leclercq fait un constat proche : à force de vouloir trop contrôler le cadre de la participation de ses locataires et pacifier les relations de gestion, un bailleur HLM suscite la défection et seuls les habitants qui s'accommodent du cadre contraint peuvent participer à la dynamique d'amélioration collective du cadre de vie. Quand la participation est plus spontanée, c'est l'attachement au local, à la résidence, qui construit un intérêt et une légitimité à participer. C'est ce que montre Guillaume Petit dans son étude de la réception de l'offre municipale de participation au prisme des parcours résidentiels. Néanmoins, il constate que, quand l'engagement participatif se fait par le prisme de l'habitat ou du cadre de vie, il a du mal à dépasser les intérêts particuliers.

³⁸ Carrel Marion, *Faire participer les habitants ?*, *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, *op. cit.*, p. 218.

Les contributions des auteurs de ce livre confirment l'intérêt des débats sur la participation dans le champ des études urbaines. Elles donnent des éléments d'analyse et de réflexion sur les manières dont les registres d'actions, les champs professionnels et les pratiques se façonnent en intégrant la notion de participation. L'apport du livre réside notamment dans la diversité des approches, des perspectives et des objets. En mobilisant les travaux de seize chercheurs en sociologie, sciences politiques, architecture, urbanisme, droit et sciences de gestion, le livre permet d'interroger la notion de participation au prisme de la pluridisciplinarité. Chaque partie ouvre sur des perspectives théoriques qui analysent les concepts, leur généalogie ou leurs contextes d'émergence, en interrogeant la réalité juridique à l'échelle locale de la démocratie participative, la participation dans le cadre de la politique de la ville, ses objectifs d'émancipation, les jeux d'acteurs qu'elle implique, les rapports de pouvoir et la légitimité des positions. Ces questionnements sont complétés par des textes qui se fondent sur des matériaux empiriques et relatent des enquêtes de terrain, dont les objets varient mais interrogent tous la mise en œuvre de la participation et ses limites. Les pratiques et dispositifs participatifs sont observés à l'échelle des projets urbains (écoquartiers, rénovation urbaine), à l'échelle de la vie des quartiers (centres sociaux associatifs, marches exploratoires de femmes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville), et à l'échelle du logement (grands ensembles HLM ou habitats pavillonnaires). Cette pluralité des objets donne à lire la complexité des interactions sociales et des postures des acteurs impliqués dans des processus participatifs : élus, représentants des institutions, maîtres d'ouvrage, gestionnaires HLM, professionnels de la médiation, travailleurs sociaux, militants associatifs, habitants. Les différences d'approches, de perspectives ou d'objets permettent de confronter les expériences, les acceptions et les pratiques de la participation. Et c'est finalement à la question plus générale de la portée de la participation dans la fabrique de la ville, que nous convient les réflexions des auteurs, participant ainsi à la production de connaissance dans un champ de recherche particulièrement lié à la demande sociale et à l'actualité politique.