

« L'important n'est pas seulement de participer. Sociologie de la fabrique de la participation populaire dans les métropoles de Recife (Brésil) et Grenoble (France) »

Thèse de doctorat en études urbaines à l'Université de Paris Nanterre, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer

Mots-clefs : participation, rénovation urbaine, quartier populaire, Grenoble, Recife, action publique.

Résumé :

Pourquoi les dispositifs participatifs perdurent-ils dans la durée et continuent-ils de produire une participation alors que leurs effets sont limités et qu'ils perdent en dynamisme à l'évidence ? En effet, depuis le début des années 1980, les démarches participatives dans la requalification des quartiers populaires se multiplient à travers le monde. Ces expériences émergent sous l'impulsion des mouvements sociaux urbains et s'institutionnalisent progressivement pendant les années 1990 et 2000. Cependant, la « révolution » souhaitée par les promoteurs de ce « nouvel esprit de la démocratie » semble vaine, même au Brésil, qui fait alors office de chef de file dans l'instauration d'une véritable démocratie participative. La littérature scientifique a largement démontré la faiblesse des taux de participation des citoyens à ces dispositifs, relativement à leur effectivité. L'augmentation de la défiance vis-à-vis des institutions et l'approfondissement de la crise de la représentation apparaissent comme les conséquences de l'échec de ces démarches. Pour autant, malgré un constat d'échec partagé des chercheurs et des professionnels, les pouvoirs publics locaux français et brésiliens continuent d'imposer cet « impératif participatif » et certains habitants continuent de s'y associer. À partir de l'étude des métropoles de Grenoble et Recife, pionnières dans l'instauration des premières démarches participatives dans les quartiers populaires à leur échelle nationale respective, la thèse cherche à comprendre les raisons de la permanence de ces dispositifs dysfonctionnels.

Pour répondre à cet enjeu, la thèse s'appuie sur l'étude de la mise en œuvre des dispositifs participatifs dans le cadre de projet de requalification urbaine dans deux quartiers populaires : la zone spéciale d'intérêt social (ZEIS) à Recife et le quartier de la politique de la ville (QPV) à Échirolles, commune de l'ex-banlieue rouge de Grenoble. Bien que ces territoires présentent des caractéristiques urbaines, sociales, culturelles et politiques très différentes, les modalités de la participation du public présentent d'apparentes similarités. L'enquête s'est donc effectuée à l'échelle de la métropole et du quartier. La première s'impose d'une part comme l'espace de production du contenu des politiques publiques. Le second est l'échelle de mise en œuvre concrète de ces projets et de l'impératif participatif. Cette analyse multiscalaire permet ainsi d'articuler la production des politiques publiques et leurs effets concrets sur les habitants. Dans la lignée que Leonardo Avritzer (2009) et Guillaume Gourgues (2013), la participation populaire est entendue comme une politique publique à part entière, visant à réguler les rapports entre gouvernants et gouvernés, et révélatrice de l'évolution des gouvernements contemporains. Sa fabrique est le fruit de jeux d'acteurs, socialement situés et disposant d'intérêts propres. Elle fait l'objet de traductions et de négociations entre des acteurs techniques, politiques et de la société civile¹ dans un cadre institutionnel et juridique relativement contraint. L'ensemble de ces interactions est mû par des relations de pouvoir et de domination.

Pour répondre à cette ambition, la recherche s'est déroulée en immersion comme organisateurs des dispositifs étudiés. Cette position privilégiée dans les institutions offre un accès à des données originales difficilement observables par les acteurs extérieurs. L'enquête se traduit par l'ethnographie de six dispositifs participatifs urbains : trois en France et trois au Brésil. Ils épuisent la totalité des modalités institutionnelles de participation relative à des questions d'urbanisme dans les territoires

¹ La société civile constitue l'ensemble des acteurs non membres des institutions publiques des différentes échelles de gouvernements. Dans le cadre des dispositifs participatifs étudiés, on peut distinguer la société civile organisée (Brésil) composé de l'ensemble des organisations non étatique (syndicat, ONG, mouvement sociaux, associations, université, entreprise...) et la société civile non organisée, c'est-à-dire les habitants et citoyens.

ciblés. Ces descriptions sont complétées par quarante-neuf entretiens semi-directifs retraçant les parcours de vie des différents acteurs techniques, politiques ou de la société civile. Outre l'intérêt de la compréhension du rôle de ces individus et de leurs valeurs, cette sociologie des acteurs permet une analyse plus profonde des enjeux politiques des dispositifs de démocratie locale dépassant le seul cadre de l'interaction. Enfin, l'enquête sociologique est mise en perspective historique à partir d'une importante recherche documentaire, dans les archives municipales ou d'autres travaux scientifiques.

Ce travail contribue donc à la conceptualisation des transformations des gouvernements contemporains et à l'évolution des régimes de démocratie locale à travers l'usage de la participation. Trois résultats principaux, construits au fil de l'eau, émergent. Ils répondent aux trois questions énoncées et permettent de comprendre, tout du moins en partie, pourquoi la démocratie participative reste inaboutie.

Faire participer et participer, faute de mieux...

Pourquoi les pouvoirs publics locaux font-ils participer les habitants des quartiers populaires ? Les deux cas ne répondent pas aux mêmes demandes. À Échirolles, en accord avec les recherches sur l'engagement participatif (Mazeaud et Talpin, 2010), la demande de participation reste limitée et ses motifs éclatés. Les dispositifs s'avèrent plutôt être l'œuvre des pouvoirs publics pour entendre la demande sociale, justifier l'action municipale, créer du lien entre les habitants, et mieux assurer la gestion de proximité. À Recife, au contraire, ils sont l'œuvre d'une demande plus structurée. Conformément aux travaux de la sociologie des mouvements sociaux, l'émergence des dispositifs participatifs est le fruit d'une confluence entre des revendications en faveur de la démocratisation de l'État et de l'autre la réduction du rôle des pouvoirs publics justifiée par la responsabilisation de la société civile (Dagnino, 2004). L'offre de participation est ainsi une manière pour les classes populaires de faire valoir leurs droits dans un État au sein duquel elles s'avèrent peu ou pas représentées (Sa Vilas Boas, 2017).

Mais ces premiers éléments ne sont pas suffisants pour comprendre la persistance de dispositifs déclinants. Ces dispositifs sont l'un des lieux d'interaction entre habitants, élus, techniciens et acteurs de la société civile, parmi un ensemble de régulations plus vaste fonctionnant de manière plus ou moins articulée. Ainsi, la participation aux dispositifs institutionnels devient l'une des modalités, nécessaire, mais pas suffisante, d'échanges et de négociations entre gouvernants et gouvernés. Leurs usages sont variables, mais ils apparaissent souvent comme le théâtre d'enjeux politiques dépassant souvent leurs prérogatives. Outre le caractère purement fonctionnel de ces instances, ces espaces participatifs sont donc l'expression publique d'une partie des jeux d'acteurs locaux. Paradoxalement, ces dispositifs se maintiennent, car d'autres espaces non participatifs permettent aux habitants d'obtenir des réponses à leurs revendications. Ces dispositifs devraient permettre une certaine égalité entre les acteurs. Cependant, ils sont finalement contredits par des formes de régulations parallèles favorisant la reproduction de rapports de forces inégaux.

Ces régulations sont permises du fait de la perméabilité entre les pouvoirs publics et la société civile. Comme l'ont montré les néoinstitutionnalistes brésiliens (Abers et Von Bülow, 2011) et les sociologues de l'action publique participative français (Mazeaud, 2013), les frontières entre les catégories d'acteurs sont poreuses. Contrairement à une vision enchantée d'un militantisme institutionnel favorable à l'approfondissement démocratique et un renforcement des droits des minorités (Tissot, 2005), les acteurs intermédiaires, partageant des trajectoires sociales relativement similaires et occupant les mêmes fonctions peuvent limiter le caractère démocratique des institutions et empêcher l'expression de certains individus.

Des démocraties urbaines fragmentées

Comment les pouvoirs publics font-ils participer les habitants des quartiers populaires ? Le résultat le plus frappant réside dans la diversité des formes et des pratiques inhérentes à chaque dispositif. Bien que ces instances traitent de sujets relativement similaires et qu'ils se déroulent dans les mêmes quartiers, les modes de mobilisation et de sélection du public puis de délibération diffèrent. De ce fait,

les participants ne sont pas les mêmes, tout comme la teneur des discussions, les conditions organisationnelles du débat et la diversité des publics étant constitutives d'une bonne qualité délibérative. Leurs régulations périphériques tiennent une place centrale dans la compréhension du rôle du gouvernement municipal dans la gouvernance urbaine et nécessitent de privilégier une analyse relationnelle. Ces pratiques non formalisées et/ou privées favorisent la reproduction de rapports de forces inégaux. Elles expliquent aussi bien le maintien des gouvernements que l'affaiblissement de leur légitimité démocratique. Elles invitent à dépasser une approche purement interactionnelle des dialogues, en prenant en compte l'ancrage social des participants, les relations amicales, familiales, et politiques qu'ils peuvent entretenir. La délibération publique n'est donc pas seulement un échange d'arguments raisonnés. Elle compose un enchevêtrement de discussions et négociations entre gouvernants et gouvernés qu'il s'agit d'appréhender pour en embrasser leurs sens démocratiques. Ainsi, ce résultat invite à être vigilant quant à la généralisation trop hâtive d'une situation démocratique locale à partir de l'observation d'un seul dispositif participatif.

Dès lors, cette diversité traduit une fragmentation de l'offre de participation dans les deux villes. À Recife, la confluence des influences idéologiques contraires empêche de répondre aux questions stratégiques d'aménagement de la ville sur le long terme. Cette confluence devient perverse (Dagnino, 2004), dans la mesure où elle pousse les gouvernements successifs à démanteler puis à créer de nouveaux dispositifs pour répondre aux demandes de son électorat. Elle favorise la fragmentation de la démocratie participative *recifense* et son épuisement à la faveur d'un nouveau modèle moins coercitif et politisé. À Échirolles, l'effet mosaïque n'est pas le fait des gouvernements successifs, la ville disposant d'une grande stabilité politique. Il est plutôt la traduction des évolutions de l'injonction de l'État, des changements de stratégie politique du parti communiste français, mais aussi des rapports de force internes à la municipalité. Bien que pour les acteurs municipaux la diversité de l'offre soit constitutive de « parcours d'engagement » des habitants, celle-ci individualise par ailleurs la demande sociale en empêchant la formation d'un public (Dewey, 2003).

Des dispositifs participatifs au péril des régimes démocratiques locaux

Quels sont les effets des dispositifs sur les habitants, le territoire et l'action publique ? Si l'on regarde au cas par cas, les effets de chaque instance semblent relativement limités, au regard de leurs prérogatives. Dans le cas brésilien, la faible effectivité du PREZEIS, de la conférence de la ville et des démarches engagées dans le cadre du Parque Capibaribe frappe au regard d'autres expériences brésiliennes, notamment comme le cas de Porto Alegre (Gret et Sintomer, 2005 ; de Sousa Santos, 1998) ou Belo Horizonte (Wampler, 2015). Dans le cas français, l'absence d'effets sur les projets et l'action publique s'inscrit dans la continuité des travaux évaluant les limites de ce type de démarches. Mais l'articulation des espaces de participation formalisés avec d'autres formes de régulation permet de dépasser ce constat d'échec et d'évaluer à nouveaux frais les effets de ces dispositifs.

Premièrement, les régulations non formalisées mettent en lumière l'influence que peuvent avoir certains acteurs sur l'action publique dans des contextes préélectoraux ou de fortes tensions sociales. Dans le cas français, un individu considéré comme « dangereux » peut profondément faire évoluer l'action publique. Dans le cas brésilien, on observe l'influence des acteurs économiques sur la production de l'urbain et le déroulement des démarches de participation. Deuxièmement, ces régulations limitent les prérogatives des instances dédiées. De ce fait, les citoyens ne viennent plus nécessairement dans ces lieux pour délibérer, mais plutôt pour se faire voir. Ainsi, cela décrédibilise des dispositifs participatifs et délégitime l'action publique et le gouvernement urbain. Les phénomènes de démobilitation se multiplient et favorisent les réaffiliations et contre-affiliations parfois antidémocratiques. Ces dispositifs participatifs inefficients peuvent alors être contre-productifs. Au lieu d'approfondir la démocratie, ils peuvent alimenter des théories complotistes. Il sera alors intéressant d'analyser le lien entre l'engagement participatif et ses effets sur l'activité électorale.

Conclusion : des impératifs participatifs évolutifs

Finalement, l'analyse sur le temps long de ces cas contribue à approfondir la définition d'un « impératif participatif » (Blondiaux et Sintomer, 2002). Plutôt que d'adopter un sens univoque de la participation, la reconnaissance de sa polysémie pousse à appréhender l'impératif participatif au pluriel plutôt qu'au singulier. La généalogie croisée de leur genèse relativise le caractère novateur et original des expériences nationales des années 1980. Le « tournant participatif mondial » (Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016) doit être atténué au regard de la fragilité des conditions de son émergence. Même si on observe une certaine harmonisation temporelle et des références communes, les dispositifs participatifs étudiés restent extrêmement variés. Ils émergent dans des contextes sociaux distincts et répondent à des conceptions philosophiques opposées. Leur étude implique donc une analyse localisée et dynamique, dans leurs échanges avec d'autres échelles historiques et géographiques. La faiblesse des dispositifs étudiés, tant dans leur effectivité que dans le nombre d'individus concernés, relativise l'émergence d'un « nouvel esprit de la démocratie ». Ces expériences sont loin de toucher le nombre de personnes impliquées dans les expériences participatives les plus abouties et encore plus loin de concurrencer le système représentatif. Au contraire, l'observation des espaces non formalisés d'interaction entre gouvernants et gouvernés offre des perspectives stimulantes quant à l'analyse des effets électoraux de la participation. Cette thèse pousse ainsi à envisager la participation des citoyens dans l'articulation entre des espaces institutionnels de négociation et des modalités plus conflictuelles en dehors du cadre instauré.

Bibliographie

- Abers Rebecca et Von Bülow Marisa, 2011, « Movimentos sociais na teoria e na pratica: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? », *Sociologias*, vol. , n° 28, p. 52-84.
- Avritzer Leonardo, 2009, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Blondiaux Loïc et Sintomer Yves, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17-35.
- Dagnino Evelina, 2004, « Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa », *Política & Sociedade*, vol. , n° 5.
- Dewey John, 2003, *Le public et ses problèmes*, Gallimard.
- Gourgues Guillaume, 2013, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Gret Marion et Sintomer Yves, 2005, *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte.
- Mazeaud Alice, 2013, « Citoyen/Élu/Technicien », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation. Adresse : <http://www.dicopart.fr/es/dico/citoyenelutechnicien>.
- Mazeaud Alice, Nonjon Magali et Parizet Raphaëlle, 2016, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, vol. , n° 14, p. 5-35.
- Mazeaud Alice et Talpin Julien, 2010, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol. 1, n° 3, p. 357-374.
- Sa Vilas Boas Marie-Hélène, 2017, « The Genesis of Participatory Democracy in Brazil: a Scientific (Re)Construction * », *Brazilian Political Science Review*. Adresse : https://www.researchgate.net/publication/315665594_The_Genesis_of_Participatory_Democracy_in_Brazil_a_Scientific_ReConstruction [Consulté le : 17 mai 2017].
- Tissot Sylvie, 2005, « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les « quartiers » », *Politix*, vol. , n° 70, p. 71-88.