



**Idées &  
Territoires**

Le comité scientifique de RésOVilles

*La Revue*

## Vers une norme locale de participation ? Mobilisations en quartiers populaires et rénovation urbaine

par Marie Zegierman-Gouzou

Pour citer cet article :

Zegierman-Gouzou, Marie. 2019. Vers une norme locale de participation ? Mobilisations en quartiers populaires et rénovation urbaine. Idées & Territoires, La Revue. Numéro 3. p. 21-26

# Vers une norme locale de participation ?

## Mobilisations en quartiers populaires et rénovation urbaine

### Résumé

Cet article examine les modalités de frottement entre militants et institutions dans deux projets de rénovation urbaine en France. Il montre que la « participation citoyenne », érigée en norme, participe d'un rétrécissement de l'espace démocratique, et insiste sur les logiques contradictoires qui influent sur les conditions de structuration et de maintien de l'action collective en quartiers populaires.



**Marie Zegierman-Gouzou**

Doctorante en science politique, Marie Zegierman-Gouzou mène au sein du laboratoire Triangle (ENS Lyon) des recherches sur l'action collective dans les quartiers populaires en France, et sur l'encadrement institutionnel des groupes militants.

Les quartiers populaires en France sont souvent perçus à l'aune d'indicateurs qui argueraient à leur désertification politique : abstention, précarisation, transformations socio-démographiques, ou encore crise des structures d'encadrement politique et de sociabilité populaire (Barrault-Stella 2019). Ils sont pourtant le point d'ancrage d'une dynamique associative substantielle qui, bien que fragmentée, constitue un rempart contre le cumul des handicaps sociaux. Emboîtant le pas aux luttes conduites par les travailleurs immigrés et les organisations de gauche des années 1970, une multitude de structures associatives tentent aujourd'hui encore, de produire un discours commun et une mobilisation significative sur les inégalités de droits et de traitements propres à ces territoires (Taharount 2017). Que les obstacles à leur réussite soient multiples et relèvent notamment de leurs organisations internes, des stratégies de mobilisation, des ressources disponibles, éventuellement de la vitalité de l'espace des mouvements sociaux (Matthieu 2007), est incontestable. Toutefois, il est essentiel de prêter attention aux jougs institutionnels qui les influencent, tant les manoeuvres de coercition et de disqualification des pouvoirs publics s'avèrent déterminantes. Nous analyserons ici les stratégies d'encadrement discrètes qui relèvent du cadre de participation citoyenne institué par les projets de rénovation urbaine. Comment les dispositifs participatifs, devenus des outils

incontournables de la politique de management des quartiers prioritaires, participent d'une déstabilisation de l'équilibre déjà fragile des groupes militants ? Comment les normes locales de participation, à la fois socle de mobilisation et cadre de domestication, altèrent les dynamiques de protestation ?

## Les terrains d'étude

Cet article s'appuie sur une enquête ethnographique des quartiers populaires du Sanitas à Tours et de la Villeneuve à Grenoble, menée entre 2014 et 2018. Si ces deux territoires partagent les caractéristiques dramatiquement traditionnelles des grands ensembles, avec une concentration de populations issues de l'immigration, touchées par de forts taux de chômage, isolées spatialement et socialement ; ils se distinguent en de nombreux aspects. La Villeneuve, emblématique de l'innovation urbaine en France, est construit dans les années 1970, compte 12000 habitants et jusqu'à 80% de logements sociaux. Marqué par des événements politiques déterminants, les révoltes liées au meurtre de Karim Boudouda en 2010 suivi du discours de Nicolas Sarkozy, ou la lutte autour du reportage d'envoyé spécial en 2013 ; il profite aujourd'hui d'une activité militante innovante notoire. De son côté, le Sanitas compte plus de 9000 habitants pour 83% de logements sociaux, et se singularise par une position péricentrale rare. Sa construction dans les années 1960 se fera sur l'expropriation d'ateliers ferroviaires, industrie qui laissera son empreinte sur le monde militant local. En rénovation urbaine depuis une dizaine d'années, il font partie des 200 quartiers d'intérêt national, car présentant les « dysfonctionnements les plus graves », visés par le NPNRU jusqu'en 2024. De nombreux entretiens et observations ont été réalisés avec les pouvoirs publics locaux et les groupes militants actifs sur ces territoires, investis ou non dans les espaces de participation institutionnels. Précisons que notre recherche ne s'intéresse volontairement pas aux structures dites communautaires, confessionnelles, ou de loisirs, bien qu'elles puissent être par certains endroits des espaces *du* politique (Hamidi, 2010) ; et qu'elle se concentre sur les associations « politiques » produisant un discours critique sur la société, et s'engageant publiquement sur

des enjeux économiques, politiques, sociaux spécifiques à ces territoires.

## Participation et politique de la ville

Pour pallier à la crise de légitimité à laquelle il fait face, l'État, en promouvant l'inclusion politique des citoyens a consacré la rénovation urbaine comme un domaine d'expérimentation privilégié. En 2014, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine faisait évoluer la contractualisation entre les collectivités et l'État, et le ciblage des quartiers prioritaires, tout en réaffirmant la centralité de la participation citoyenne. Les habitants de ces territoires doivent aujourd'hui s'accommoder d'une « injonction participative » (Carrel 2007) érigée en cadre formel de ces opérations, systématisée par des conseils citoyens les associant à l'élaboration, la mise en œuvre, et l'évaluation des contrats de ville. Si les résolutions tourangelles se limitent aux obligations légales, des conseils de quartier sur l'ensemble de l'agglomération et des conseils citoyens pour les QPV ; l'approche grenobloise se veut plus innovante, ajoutant à ces prérogatives un florilège de dispositifs d'impulsion locale : budget participatif, fond de participation, interpellation et votation citoyenne. Toutefois, ces outils n'échappent pas aux points aveugles traditionnels de la démocratie participative locale (Lefebvre 2007), et engendre de vives critiques de la part des participants. Les pouvoirs locaux, atrophiés par le flou définitoire constitutif de la participation institutionnelle et son cadre juridique peu contraignant, peinent à circonscrire les discussions et extraire des objectifs clairs. Ainsi, la rénovation urbaine, préoccupation majeure des habitants, s'insère dans tous les dispositifs « mini-publics » locaux qui concernent les quartiers prioritaires de la ville, et en altère la lisibilité.

## Des publics privilégiés ?

Promesse de campagne d'Eric Piolle à Grenoble, les conseils citoyens sont étendus à l'ensemble de la ville, et c'est la table de quartier qui, comme le conseil citoyen du Sanitas, devient le lieu consacré de représentation habitante sur la politique de ville. La quinzaine de membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » qui les constituent sont sollicités sur la base d'un appel à volontariat et d'un tirage au sort. Toutefois, le faible intérêt pour ces espaces amène les techniciens à solliciter eux mêmes des individus qu'ils connaissent, des cooptations attestant d'une interconnaissance réelle entre les associations enclines à participer et les municipalités. Les militants volontaires sont de fait des individus ayant une longue expérience d'engagement, dotés des capitaux économiques et culturels les plus élevés, et principalement membres de syndicats de famille, d'associations humanitaires, ou d'unions de quartier. Nombreux sont d'ailleurs ceux ayant tissé des liens de familiarité voir des relations de coopération avec les acteurs publics en amont de ces espaces, certains ayant été élu au conseil municipal, dans une instance d'établissement public, ou les côtoyant régulièrement lors des événements ou réunions publiques qu'ils fréquentent. Une élue à la mairie de Grenoble affirme « *Y'a une promiscuité ! Ces habitants sont souvent issus des réseaux politiques ou d'éducation populaire. Les gens s'y sont croisés, certains sont juste militants, d'autres sont devenus élus... parce qu'y'a beaucoup d'habitants qui sont d'anciens élus tu sais !* ». Les rétributions pratiques et symboliques de la participation citoyenne sont nombreuses pour des individus dont l'expérience militante est une carrière à part entière, tant comme espace de sociabilité, que dans une perspective de valorisation institutionnelle de son engagement, ou d'opportunité d'accès à des arènes publiques privilégiées. L'homogénéité sociale et idéologique des participants aboutit à une certaine déformation de la structure sociodémographique des quartiers (Fourniau 2019) et de leur diversité culturelle et politique, car excluant selon une agent de la direction de la cohésion sociale de Tours, « *des habitants ou des associations plus éloignés ou intéressés par un sujet ponctuel, qui les concernent plus directement. Eux ils peuvent avoir du mal à trouver leur place dans ces instances formelles* ». Sporadiquement, des individus plus éloignés de la chose publique se laissent convaincre, souvent des habitants dans des situations de précarité sociale

et économique avérées comme Jacques, nouveau résident à la Villeneuve, qui voit dans la table de quartier un biais d'intégration vers une sociabilité de quartier. Nous pensons aussi à Rachel et Aïcha au Sanitas qui espèrent pouvoir profiter de ces « liaisons utiles » pour faire aboutir leurs projets entrepreneuriaux, obtenir des compétences de « dominants », acquérir la reconnaissance de l'institution. Dans le cas de Jacques et Aïcha, des déceptions liées aux dispositifs et des hésitations sur les processus de démolition favoriseront un processus de politisation par opposition, et un engagement dans des collectifs contestataires établis ; un engagement paradoxal à l'image d'outils pensés à la fois comme des instruments de « dressage » visant à canaliser les mécontentements populaires, et comme des lieux où une contestation de l'ordre établi peut trouver à s'exprimer et à se renforcer (Neveu 2000).

## Disqualifier ceux qui dérangent

Pensés pour borner les formes acceptables de la conflictualité, ces espaces favorisent le consensus, au détriment de participants qui menaceraient la validation collective des contrats de ville. La disqualification des critiques passe souvent par la marginalisation de la mobilisation dans son ensemble, comme à Grenoble où les militants liés à des mouvements de droit au logement luttant contre les démolitions sont accusés par le maire de ne pas être « *représentatifs de la population* », car leur dynamique serait « *pas mal épuisée* » et donc les critiques « *pas légitimes* ». Une autre rhétorique massivement utilisée par l'institution accuse la supposée culture militante violente de certains de menacer les participants coopérants. À Tours, un technicien qualifie ces positions de « *très dures, très dans la contestation, dans l'opposition. Aujourd'hui c'est vrai qu'il y a peu d'espace de discussion apaisé avec ce collectif. J'ai régulièrement des gens qui me disent à des réunions 'moi je suis d'accord avec vous mais je peux pas le dire car ils vont me taper sur les doigts'* ». Une circonscription des acteurs légitimes de la participation s'effectue alors, et participe de l'acclimatation des groupes à la figure du « bon » et du « mauvais » militant. Des processus d'inclusion et d'exclusion cadencent ces espaces, via l'intégration d'un

seul membre d'un groupe contestataire pour affaiblir sa position, ou leur délégitimation publique. Fanny, qui représente une association de consommateur a inauguré un sous collectif au conseil citoyen du Sanitas, pour combattre les démolitions. Mettant en danger l'aval du groupe sur le projet de rénovation, celle ci est régulièrement délégitimée publiquement par les techniciens, accusée de ne « *pas habiter dans le secteur concerné par les démolitions* », marginalisée, alors même qu'elle fait officiellement partie du dispositif. Des mécanismes analogues de parcellisation des groupes sont à l'oeuvre à Grenoble, comme l'instrumentalisation d'un conflit altérant les dynamiques de solidarité entre propriétaires et locataires. La municipalité, arguant que le budget ANRU ne peut se départir des démolitions prévues, rappelle régulièrement que les logements privés ne verront pas leurs immeubles rénovés si les locataires obtiennent l'annulation des démolitions. Préparant une séance de la table de quartier, Antoine explique aux camarades militants qu'il représente : « *Je crois que pour samedi, il faut pas qu'on apparaisse juste CONTRE la démolition. Il faut qu'on fasse apparaître les propositions alternatives qui existent, sinon on va se retrouver mis dans un coin comme d'habitude, ça sera très facile pour les institutions qui ont intérêt d'affaiblir notre mouvement de dire « de toute façon ces gens sont contre tout », on va perdre des soutiens !* ». Les acteurs publics, en proie à des objectifs politiques, tendent à réduire l'effectivité de ces espaces à la domestication des conflits potentiels, favorisant pour ce faire l'intégration de « profils d'engagement acceptables », accentuant ainsi les lignes de division entre habitants mobilisés.

## L'ingérence par la cooptation

Ces espaces concourent à la reconfiguration des rapports sociaux locaux, tant dans les relations de pouvoirs que de notabilité des groupes militants. Dans des quartiers où les logiques clientélistes sont fortes, ils participent de l'absorption des militants par des négociations interpersonnelles dont les principaux destinataires sont les classes moyennes et les catégories les plus aisées (H. Belgacem 2015). On retrouve parmi les participants sollicités, des groupes bien

intégrés à l'espace politique local, qui pensent relever de leur responsabilité associative que d'être des intermédiaires entre les institutions et les habitants. Associations humanitaires dont les conditions matérielles de mobilisation dépendent des institutions (prêt de salle etc.), ou syndicats de famille profitant de subventions dans le cadre du contrat de ville (accompagnement au relogement) ; la cooptation de représentants associatifs est un rouage non négligeable du contrôle institutionnel de la démocratie participative locale, infusant conséquemment les modes d'investissements de la fraction institutionnalisée des militants et leurs positionnements sur les projets de rénovation. Des tentatives d'adhésion des membres contestataires sont à noter, comme au Sanitas où une SCOP d'éducation populaire proche de groupes contestataires finira par accepter une rétribution financière contre l'encadrement de concertations, améliorant leur situation précaire mais empêchant de fait leur implication directe ou indirecte à des mobilisations à charge. Ces obligations réciproques permettent de s'assurer du soutien politique et de la confiance des groupes, en instituant des obligations réciproques. Cette économie morale des échanges (Combes 2015) réaffirme la promiscuité institutionnelle de certains groupes et la marginalisation d'autres, esquisant ainsi les contours de frontières disqualifiantes dans les mondes militants décrites par Diego, participant à la Villeneuve : « *eux ils pactisent et nous on lutte* ».

## Des normes de mobilisation

Outre le raidissement de lignes de division dans l'espace local des mobilisations, « le gouvernement de la critique » (Sezin 2010) peut aussi fonctionner en détournant le conflit, ou en l'assimilant en confinant les voix contestataires à des outils participatifs normés. Aux périodes emblématiques de révoltes spontanées survenues à l'automne 2005 ou à l'été 2013, se sont annexés des mouvements contestataires durables réunissant diverses coalitions de résidents accusant les pouvoirs publics de réduire les projets de rénovation à des « opérations cosmétiques » (Stebe 2010). Alors qu'il s'agissait initialement à Tours et Grenoble de conflits substantiels où s'exprimaient des désaccords profonds

sur la nature et le sens politique des opérations d'urbanisme, on assiste progressivement à une dépolitisation des termes du conflit avec des participants qui technicise le conflit en déplaçant progressivement l'aspect principal de leur lutte vers un renouvellement des procédures de participation. François, participant à la table de la Villeneuve : « *Nous notre action principale, c'est établir des relations et amener les gens à co- construire. Nous les formats de participation de la mairie, on veut les éclater, sortir du format « réunion » et trouver d'autres formes de dialogue. C'est là dessus qu'on se concentre, et on discute dans le collectif de rencontres, d'évènements différents à proposer. La concertation c'est l'un des points prioritaires de la loi Lamy, donc il faut dénoncer ce qui ne fonctionne pas dans leur organisation* ». Patricia, participante tourangelle explique « *On se dit tous qu'on y arrivera jamais, on cherche le biais par lequel on peut les avoir, et la participation ça peut être ça* », ce qui amène les militants à se polariser vers un conflit procédural, autour des aspects législatifs non respectés des procédures. Etre contraint de respecter le cadre participatif pour contester l'action de l'institution c'est le dilemme des groupes militants confrontés à des outils affichés comme seules voies normées de mobilisation. Selon une adjointe à la ville de Tours, « *C'est essentiel de poser un cadre...C'est pour éviter les débordements* ». Et justement c'est pour les éviter que ces instruments politisés de normalisation et de surveillance (Foucault, 1975), se déploient à travers des pratiques d'ingérence dans les temporalités, les formes, et les espaces de l'action collective. La colère des groupes peut, par exemple, être réorientée vers des modes d'actions contrôlés qui rendent la participation populaire conforme à l'ordre institutionnel. À Grenoble, la pétition d'une coalition contre les démolitions, qui avait recueilli plusieurs centaines de signatures, a été neutralisée par la municipalité, car elle se dérobaient au processus officiel de pétition citoyenne de la ville (annulée depuis par un jugement du tribunal administratif). Si le collectif a réussi à passer la première étape du processus, parvenant à obtenir les 2000 signatures nécessaires pour débattre en conseil municipal, c'est parce que selon Charline, militante et participante de la table, « *ils ne nous écoutaient pas si on recommençait pas, c'était du chantage* ». Finalement, le lourd cahier des charges finira par absorber la mobilisation à la deuxième étape, celle de votation, nécessitant 20000 signatures, en rendant caduc l'usage de ce répertoire d'action.

## Conclusion

Dans le sillage des réflexions Althusériennes sur les appareils idéologiques d'Etat, Erik Olin Wright distingue dans *Utopies Réelles*, la contrainte de type répressive liée à la violence d'Etat, et celle relative à la fabrique du consentement, soit les outils et institutions qui constituent la réalité matérielle de l'idéologie dominante. Si les procédures de participation incarnent cet « encadrement à bas bruit » qui impacte résolument les processus de structuration et de mobilisation des groupes, elles sont toutefois pensées et déployées de manière spécifique selon les territoires ; et leur analyse gagne en profondeur lorsqu'accompagnée d'éléments relatifs aux contextes d'application, aux systèmes de négociation, et aux modalités d'appropriation des prescriptions par les acteurs publics. Dessiner les contours de la domestication institutionnelle des mobilisations est d'autant plus féconde qu'elle permet d'opérer une analyse dialectique des modes de sa réception. Si certains militants oscillent entre des postures de coopération et de résistance, d'autres s'ancrent dans des formes multiples d'adhésion critique en se réappropriant ces normes pour les mettre au service d'un renouvellement des termes du conflit.

## Bibliographie

- BARRAULT-STELLA L, GAITI B, LEHINGUE P (dir.) La politique désenchantée. Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie, Presses Universitaires de Rennes, 2019
- CARREL M, Injonction participative ou empowerment ? Les enjeux de la participation, Vie sociale, 3/19, 2007
- COMBES H, VOMMARO G, Sociologie du clientélisme, La Découverte, 2015 FOUCAULT M, Surveiller et punir. Naissance de la prison, Paris, Gallimard, 1975
- FOURNIAU J.M, La sélection des mini- publics entre tirage au sort, motivation et disponibilité, Participations, hors série, 2019
- HADJ BELGACEM S, Représenter les «quartiers populaires» ? : une socio-histoire de l'engagement électoral et partisan dans les cités d'une municipalité communiste, thèse de doctorat en sociologie, sous la direction de BEAUD S. et PUDAL B, Paris, ENS, 2015
- HAMIDI C, La société civile dans les cités. Engagement associatif et politisation dans les associations de quartiers, Paris, Economica, 2010
- LEFEBVRE R, La démocratie participative absorbée par le système politique local, Métropolitiques, octobre 2012
- MATHIEU L, L'espace des mouvements sociaux, Politix, 1/77, 2007
- NEVEU C, Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? Participations, 2011
- SEZIN T, L'agir contestataire à l'épreuve de l'atome : critique et gouvernement de la critique dans l'histoire de l'énergie nucléaire en France (1968-2008), Thèse de doctorat, EHESS Paris, 2010
- TAHAROUNT K, On est chez nous. Histoire des tentatives d'organisation politique de l'immigration et des quartiers populaires (1981-1988) » Paris, Solinitsata, 2017