



Université de Lille

N° attribué par la bibliothèque

|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

THÈSE

pour l'obtention du grade de docteur en science politique

En finir avec le mythe de la « démocratie participative » ?

Jeux d'échelles autour de la fabrique des conseils citoyens, un dispositif en train de se (dé)faire (2014-2024)

présentée et soutenue publiquement le 20 décembre 2024

par M. Yannick GAUTHIER

DIRECTION

M. Rémi LEFEBVRE	Professeur de science politique à l'Université de Lille (CERAPS)	Co-directeur
M. Julien TALPIN	Directeur de recherche au CNRS (CERAPS)	Co-directeur

JURY

Mme Marie-Hélène BACQUÉ	Professeure d'études urbaines à l'Université Paris Nanterre (Mosaïques)	Examinatrice
Mme Marion CARREL	Professeure de sociologie à l'Université de Lille (CeRIES)	Rapporteuse
Mme Anne-Cécile DOUILLET	Professeure de science politique à l'Université de Lille (CERAPS)	Présidente
M. Renaud EPSTEIN	Professeur de sociologie à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye (CESDIP)	Rapporteur
M. Guillaume GOURGUES	Maître de conférences en science politique à l'Université Lumière Lyon 2 (Triangle)	Examinateur

Aux conseillers citoyens.

Remerciements

Pendant toute la durée de mon master (2015-2017) et de mon doctorat (2017-2024) en science politique à l'Université de Lille, près d'une décennie, mon éternité, j'ai eu l'honneur de travailler sous la direction magistrale de Rémi LEFEBVRE. Hanté par la peur d'échouer et de le décevoir, son écoute, ses conseils, ses encouragements et ses confidences m'ont permis de repousser toujours plus loin le champ des possibles. En dépit de la charge de travail *dont il a été accablé* et *dont il s'est accablé* dans sa vie professionnelle et militante, Rémi s'est rendu disponible dans tous les moments décisifs qui ont jalonné ce long périple académique. À ses côtés, porter le lourd fardeau de la thèse s'est avéré une épreuve plus douce.

Figure tutélaire de cette thèse, Julien TALPIN demeure un modèle d'érudition et de rigueur qui a inspiré et guidé l'ensemble de ma réflexion théorique et de mon travail empirique. Passé directeur de l'ombre (2017-2022) à la lumière (2022-2024) après l'obtention de son habilitation à diriger des recherches (HDR), Julien n'a pas attendu cette reconnaissance académique pour démontrer des qualités d'encadrement exceptionnelles. J'ai l'immense fierté d'avoir travaillé sous sa direction, et je lui suis infiniment reconnaissant pour son écoute, ses conseils et ses précieux encouragements dispensés dans les interstices de sa vie personnelle, professionnelle et militante épanouie. À ses côtés, porter le fardeau de la thèse s'est avéré une épreuve plus sensée.

Ce travail doit beaucoup aux gestionnaires, aux ingénieurs, techniciens et personnels administratifs (ITA), aux maîtres de conférences (MCF), aux professeurs des universités (PU), aux doctorants et aux membres contractuels et associés du Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS), ainsi qu'au personnel de l'École doctorale n° 74 (EDSJPG-74) de l'Université de Lille.

Alors que je m'appête à soutenir cette thèse, j'exprime toute ma gratitude envers Marie-Hélène BACQUÉ, Marion CARREL, Anne-Cécile DOUILLET, Renaud EPSTEIN et Guillaume GOURGUES qui ont accepté notre invitation à siéger dans le jury et à discuter cette recherche doctorale.

Avant de refermer définitivement le manuscrit, mes remerciements les plus émus sont adressés à ma famille, à mes amis, à mes compagnons silencieux, à mes étudiants et à mes enquêtés qui m'ont accompagné et soutenu tout au long du chemin.

Sommaire

Sommaire	7
Introduction générale. Pour une sociologie de l’inertie des politiques de « démocratie participative ».....	9
Partie 1. L’élaboration du dispositif des conseils citoyens	79
Chapitre 1. La mise en crise de la politique de la Ville par une « coalition de cause » néo-communautarienne	81
Chapitre 2. La « révolution » de la politique de la Ville par l’effet des mécanismes d’inertie de l’action publique.....	183
Partie 2. La mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens.....	337
Chapitre 3. L’enlisement de la « démocratie participative » dans le dédale institutionnel de la réception des conseils citoyens.....	339
Chapitre 4. La (re)production d’un public d’« habitués » de la participation publique par le « bricolage » institutionnel des conseils citoyens.....	417
Partie 3. L’évaluation du dispositif des conseils citoyens.....	483
Chapitre 5. La « dissonance cognitive » des acteurs de l’action publique face à l’échec du dispositif des conseils citoyens.....	485
Chapitre 6. Le maintien de l’« engagement participatif » s’explique par la « lutte pour la reconnaissance » des habitants des quartiers populaires.....	591
Conclusion générale. La révolte de Sisyphe	695
Bibliographie	717
Annexes	769
Table des matières	817

Introduction générale.

Pour une sociologie de l'inertie des politiques de « démocratie participative »

Tout a été dit sur la « démocratie participative »¹, définie dans cette thèse comme « *l'ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes échelles, dans le but d'associer tout ou partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé de l'action publique* » (Gourgues, 2013, p. 13).

Dans le contexte de la « crise de la démocratie »² (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975) et de la « crise de la gouvernabilité »³ (Kooiman, 1993), la participation citoyenne a été « rationalisée »⁴ (Gourgues, 2013) et institutionnalisée (Petit, 2023) par les pouvoirs publics dans des « dispositifs »⁵ appréhendés comme des

¹ Dans la littérature scientifique, les chercheurs placent parfois l'expression de « démocratie participative » entre guillemets afin de marquer le désajustement entre l'idéal théorique et sa mise en œuvre empirique (Röcke, Sintomer, Talpin, 2009).

² Cette « crise de la démocratie » dont les symptômes sont identifiés dès le milieu des années 1970 s'exprime essentiellement par l'incapacité de l'État à répondre à l'ensemble des demandes sociales qui lui sont transmises et qui remet en question sa légitimité fonctionnelle. Pour une sélection des productions académiques plus récentes sur le sujet, voir : Mastropaolo, 2011 ; Cain, 2014 ; Albright, 2018 ; Levitsky, 2018 ; Mounk, 2018 ; Runciman, 2018, Mény, 2019 ; Gilens, Page, 2020.

³ Cette « crise de la gouvernabilité » désigne la difficulté croissante de l'État à répondre efficacement aux défis complexes et interdépendants des sociétés modernes en raison de l'érosion de leur capacité à diriger et à coordonner les interactions entre les acteurs publics et privés.

⁴ « *Par rationalisation de la participation publique, nous entendons la convergence d'opérations initiées par différents acteurs publics et privés, permettant d'établir une série de procédures réglées, pensées en amont et parfois standardisées, permettant d'organiser la participation "par le haut". Cette standardisation débouche sur la constitution progressive d'une série de "solutions" participatives alternatives, parmi lesquelles les autorités publiques peuvent faire leur choix* » (Gourgues, 2013, p. 53)

⁵ Dans une approche foucauldienne — un adjectif relatif à la pensée de Michel FOUCAULT —, un « dispositif » peut être défini de manière générale comme « *tout ce qui a, d'une manière ou d'une autre, la capacité de capturer, d'orienter, de déterminer, d'intercepter, de modeler, de contrôler et d'assurer les gestes, les conduites, les opinions et les discours des êtres vivants* » (Agamben, 2007, p. 31). Appliqué à la « démocratie participative » ce mot renvoie à « *un ensemble de techniques et d'ingénieries destinées à articuler la participation (le plus grand nombre de participants) et la délibération (la plus haute qualité de débat) des populations dans le cadre de prises de décision collective* » (Gourgues, 2012a, p. 5).

« instruments » d'action publique⁶ (Le Galès, Lascoumes, 2005) pour mettre en œuvre une nouvelle « gouvernance »⁷ (Le Galès, 1995 ; Jouve, 2005), notamment à l'échelle locale (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005) où se déploie une politique de l'« offre publique de participation »⁸ (Gourgues, 2010 ; Gourgues, 2012a).

Depuis la fin des années 1960, la littérature scientifique s'est saisie de cet objet fortement déceptif (*encadré n° EO-1*)⁹ (Arnstein, 1969 ; Pateman, 1970) et les chercheurs ont établi un constat d'échec¹⁰ largement partagé (Blondiaux, Fourniau, 2011).

Encadré n° EO-1 : Un aspirant-promoteur de la « représentation » embarqué dans une sociologie critique de la « participation »

Après une licence de sciences humaines et sociales (SHS)¹¹, mention histoire, parcours études administratives et politiques obtenue en 2015 à l'Université de Lille-

⁶ Dans un ouvrage intitulé *Gouverner par les instruments* publié en 2005, Patrick LE GALÈS et Pierre LASCOUMES définissent l'« instrumentation de l'action publique » comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Le Galès, Lascoumes, 2005, p. 12).

⁷ À la fin des années 1980, le concept de « gouvernance » émerge dans le vocabulaire de la Banque mondiale (BM) pour désigner « la gestion impartiale, transparente, des affaires publiques, à travers la création d'un système de règles acceptées comme constituant l'autorité légitime, dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs sociétales visées par les individus et les groupes » (Charlick, 1991 cit. in Osmont, 1998, p. 20). Depuis, la gouvernance s'est imposée dans le champ politique pour traiter des enjeux complexes nécessitant des coopérations horizontales entre l'État, le marché et la société civile et des coopérations verticales entre le niveau local, national et international face à l'interdépendance des acteurs, aux incertitudes persistantes et à l'absence de solutions standardisées (Duran, Thoenig, 1996).

⁸ Dans ses travaux, Guillaume GOURGUES définit l'« offre publique de participation » comme la mise en œuvre par les pouvoirs publics de dispositifs institutionnels de « démocratie participative » proposés à tout ou partie de la population de façon descendante, c'est-à-dire indépendamment d'une « demande sociale » de participation explicite.

⁹ Dans cette thèse, les encadrés sont désignés par la lettre « E ». Pour y renvoyer le lecteur, ils sont systématiquement indiqués dans le corps du texte entre parenthèses et en italique. Le chiffre qui suit cette lettre désigne le numéro de chapitre auquel il se rapporte. Ici, « EO » signifie que l'encadré se trouve dans l'introduction générale. Après un tiret (« - »), ce bloc est complété par un chiffre ou par un nombre qui désigne le numéro de l'encadré. Ainsi, « EO-1 » désigne le premier (1) encadré (E) de l'introduction générale (O). Pour une liste des encadrés, voir en annexes (**annexe n° 4**).

¹⁰ Cette notion d'« échec » sera longuement discutée dans le **cinquième chapitre**. En général, les recherches sur l'évaluation des politiques publiques (McConnell, 2015) concluent que l'échec survient si les objectifs fixés par les décideurs politiques n'ont pas été atteints après la mise en œuvre (Walsh, 2006) ou qu'ils l'ont été au prix de « conséquences inattendues » (*unintended consequences*) à l'issue du processus (Merton, 1936). Considérant que la réussite ou que l'échec de l'action publique est une « construction sociale » (Vedung, 2012), nous prenons aussi en compte les niveaux de soutien et d'opposition aux politiques de « démocratie participative » dans leur évaluation.

¹¹ Cette thèse comporte de très nombreux sigles en raison de la prégnance des pratiques d'abréviation qui ont cours dans la politique de la Ville, qui constitue le cadre principal de notre terrain d'enquête sur le dispositif des conseils citoyens. Pour faciliter la lecture et la compréhension de ces sigles, nous avons établi un index en annexes (**annexe n° 1**).

III, nous¹² avons sollicité par une lettre *manuscrite* de quatre pages — ce détail témoigne assez de notre volonté et de notre détermination — les responsables du master de science politique de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales (FSJPS) de l'Université de Lille-II afin d'obtenir une dérogation en vue de la poursuite de nos études supérieures dans cette formation dont nous ignorions jusqu'alors l'existence depuis les milieux populaires desquels nous sommes issu.

Passionné par *la* politique, *le* politique et *les* politiques — pour reprendre une distinction bien connue des politistes — et mu par un sens du « service public » et de la hiérarchie très aigu dès notre plus jeune âge, nous aspirions à nous engager dans une carrière de fonctionnaire, de haut fonctionnaire ou de collaborateur du personnel administratif et politique en fonction de notre potentiel réel et des opportunités qui s'offriraient à nous dans un marché du travail particulièrement compétitif et saturé.

Dans le cadre de l'exercice du mémoire de recherche qui devait sanctionner l'obtention de notre maîtrise en science politique en 2016, nous avons l'occasion unique d'enquêter sur un terrain exceptionnel : le cabinet de Patrick KANNER, alors ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (2014-2017). En effet, notre relation pédagogique avec Serge ETCHEBARNE, conseiller spécial et ami proche du ministre nordiste — collaborateur que nous avons rencontré pendant l'année universitaire 2014/2015 tandis qu'il dispensait des cours de finances publiques à l'université — nous y octroyait un accès privilégié par l'intermédiaire d'un stage non rémunéré.

Initialement, c'est pour son expertise dans le domaine de recherche du « métier politique » que nous sollicitons Rémi LEFEBVRE afin de lui demander d'encadrer notre travail. En nous inscrivant dans les travaux de Pierre MATHIOT et de Frédéric SAWICKI sur les membres des cabinets ministériels socialistes¹³ (Mathiot, Sawicki, 1999a ; Mathiot, Sawicki, 1999b), notre projet de recherche était alors de réaliser une sociographie des collaborateurs du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. Au-delà de l'intérêt académique de ce travail qui aurait été réalisé sous le quinquennat de François HOLLANDE (2012-2017) — 10 ans après la fin du gouvernement de la « gauche plurielle » —, il s'agissait de mieux connaître les individus qui composent ce

¹² Dans cette thèse, nous avons recours au « nous » académique dit « de modestie » épistémologique pour prendre de la distance avec notre objet de recherche, relativiser notre position et inscrire ce travail dans la littérature scientifique. Par conséquent, les adjectifs et les participes passés et présents qui se rapportent au pronom « nous » qui désigne une seule et même personne sont accordés au singulier.

¹³ Au moment où l'on entre en contact avec Rémi LEFEBVRE, nous ignorons tout de son statut de politiste « médiatique », spécialiste du Parti socialiste (PS) et engagé en militantisme. En fait, l'orientation politique présumée des collaborateurs des cabinets ministériels nous importait peu en soi et notre démarche était purement pragmatique.

groupe professionnel pour, peut-être, mieux le rejoindre par la suite. Cependant, ce sujet a été fermement refusé par Serge ETCHEBARNE (devenu notre tuteur de stage) qui considérait qu'il était plus heuristique d'étudier ce que les membres des cabinets « font » plutôt que ce qu'ils « sont » — on souhaitait justement mettre en lien ces deux dimensions dans notre mémoire de recherche.

Fort d'un intérêt intellectuel pour la question de l'approfondissement de la démocratie, notre choix s'est finalement porté sur l'examen d'un dispositif de « démocratie participative » *en train de se faire* : les conseils citoyens, déployés en 2014 par la politique de la Ville — une politique publique qui vise à réduire les inégalités territoriales en intervenant de manière ciblée sur des quartiers désignés comme « prioritaires » et mise en œuvre à ce moment-là par le ministère de Patrick KANNER. Lorsque nous débutons notre recherche doctorale, c'est en qualité de « profane », politisé de longue date, mais pas engagé dans une démarche militante¹⁴ et sous l'influence de l'*illusio*¹⁵ (Bourdieu, 1994) de la « participation citoyenne » dont nous ignorons tout.

À mesure de notre découverte théorique et empirique de la « démocratie participative » — à ce titre, le master de science politique a complètement bouleversé notre représentation du monde social, nous avons été en proie à un processus de « désenchantement » du champ politique (Barrault-Stella, Gaïti, Lehingue, 2019) qui nous a souvent fait regretter nos choix — Milan KUNDERA emploie d'ailleurs l'expression très élégante de « nostalgie de l'ignorance » pour décrire ce phénomène¹⁶.

Pourtant, nous avons poursuivi notre travail de recherche très frustrant sur les conseils citoyens¹⁷ après avoir été « embarqué » par Rémi LEFEBVRE (d'abord) et par

¹⁴ Ainsi, les critiques formulées dans cette thèse à l'égard des politiques de « démocratie participative » et des acteurs qui les élaborent, qui les mettent en œuvre et qui les évaluent ne doivent pas être considérées comme relevant d'un registre militant. D'ailleurs, c'est en partie pour nous défendre contre ces accusations que nous avons rendu la plupart des données anonymes à l'échelle locale.

¹⁵ Dans un ouvrage intitulé *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Pierre BOURDIEU définit le concept d'« *illusio* » comme « *le fait d'être pris au jeu, d'être pris par le jeu, de croire que le jeu en vaut la chandelle, ou, pour dire les choses simplement, que ça vaut la peine de jouer* » (Bourdieu, 1994, pp. 17-18).

¹⁶ KUNDERA Milan, *L'ignorance*, Paris, Gallimard, « Nouveau roman français (NRF) », 2003, 240 pp.

¹⁷ Dans un entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 2), professeure en études urbaines, réalisé le 1^{er} décembre 2020 en visioconférence, on confiera d'ailleurs notre regret d'avoir engagé une thèse sur le dispositif des conseils citoyens et pas sur l'expérimentation des tables de quartier qu'elle défendait et qui a fait l'objet des recherches doctorales de Jérémie LOUIS (Louis, 2021).

Julien TALPIN¹⁸ (ensuite) dans le master métiers de la recherche en science politique et dans la réalisation d'une thèse de doctorat — que nous souhaitons « courte » — à partir de 2017 à l'Université de Lille-II¹⁹.

Cette persévérance dans l'engagement académique a de quoi interroger le sociologue porté sur l'analyse psycho-sociale, tant il a été une source de « malheur (non-)militant » (Fillieule, Leclercq, Lefebvre, 2022) pour son auteur qui mobilisera souvent le mythe de Sisyphe pour décrire son fardeau²⁰.

En tension constante entre la « promesse » et le « piège » (Blondiaux, 2001a), la « démocratie participative » repose sur un impensé à la fois conceptuel, procédural et politique (Blondiaux, 2005) qui se révèle insoluble dans le projet de « démocratisation de la démocratie » (Manin, 1995).

Égarée dans le « labyrinthe » de ses nombreuses acceptions (Rui, 2013a), la « démocratie participative » souffre tout d'abord de la faible remise en question de ses fondements théoriques par les autorités publiques. Dans l'état de l'art, la nature de la « demande sociale de participation » (Anquetin, Freyermuth, 2009) est encore une question très controversée ; des recherches prétendent que les citoyens souhaitent davantage participer au débat public et à la décision politique (Esterling *et al.*, 2010) quand d'autres démontrent l'inverse (Hibbing, Theiss-Morse, 2002 ; Bowler, Donovan, Karp, 2007). En tout état de cause, cette « demande » ne va pas de soi et le recours systématique à la « participation » mérite d'être constamment réinterrogé par les chercheurs (Gourgues, Sainty, 2011).

À partir des années 1980, l'institutionnalisation progressive de la norme « participative » — la communauté scientifique théorise d'ailleurs l'avènement d'un « impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) — s'est traduite par la création d'un appareil politico-administratif complet (Gourgues, Mazeaud, 2022a). Dans le même temps, ce « tournant » s'est accompagné d'une dynamique de professionnalisation (Nonjon, 2006) qui a conduit à la construction d'un véritable

¹⁸ Au moment de soutenir notre mémoire de recherche de première année de master en 2016, c'est Rémi LEFEBVRE qui propose le nom de Julien TALPIN — dont nous avons lu tous les travaux — pour siéger dans le jury. Encore une fois, c'est la portée académique et pas la portée militante de ses recherches qui nous a conduit à entretenir une relation pédagogique qui l'amènera à diriger — officieusement, puis officiellement — notre travail de mémoire et notre travail doctoral.

¹⁹ « *Je ne l'écris que parce que je ne sais pas encore exactement quoi penser de cette chose que je voudrais tant penser. [...] Je suis un expérimentateur en ce sens que j'écris pour me changer moi-même et ne plus penser la même chose qu'auparavant* » (Foucault, 2001, pp. 860-861).

²⁰ CAMUS Albert, *Le Mythe de Sisyphe*, Paris, Gallimard, 1942, 187 pp.

« marché » (Mazeaud, Nonjon, 2018) où s’observent des logiques de compétition, de concurrence, d’innovation et de standardisation des pratiques (Bonaccorsi, Nonjon, 2012). Cependant, la diffusion locale, nationale, internationale et transnationale des dispositifs de « démocratie participative » (O’Miel, 2015) a absorbé l’essence de la cause originelle portée par les mouvements sociaux des années 1960 et 1970 (Castells, 1974 ; Cossart, Talpin, 2015 ; Hatzfeld, 2005 ; Bacqué, Sintomer, 2010 ; Lefebvre, 2011c ; Roux, 2011).

Pour les analystes de l’École « critique » (*encadré n° Eo-2*) qui dénoncent la « démocratie participative » comme une forme de « pornographie politique » (Alinsky, 1965), l’entreprise de rationalisation de la participation citoyenne par les pouvoirs publics prolongerait les ruses de la démocratie représentative²¹ (Blondiaux, 2000) et constituerait pour le personnel politique un habile moyen de diversion pour prévenir les conflits et les mouvements sociaux (Talpin, 2020 ; Delfini, Talpin, Vulbeau, 2021). En fait, il s’agirait de « faire participer » (Zask, 2011) les « subalternes »²² qui pourraient légitimement contester leur exclusion (Jouve, 2005 ; Palomares, Rabaud, 2006) à la gestion de leur environnement — et donc à leur propre exploitation — dans une perspective néolibérale²³ (Abram, 2007), sans pour autant que de véritables changements de leur condition soient observables (Donzelot, Epstein, 2006 ; De Maillard, Sintomer, 2007), « *l’incitation, l’enrôlement et "l’activation" des individus s’apparentant alors à des leviers de contrôle et de pouvoir* » (Gourgues, Rui, Topçu, 2013, p. 13). Dans cette logique de « gouvernementalité »²⁴ (Foucault, 2004 ; Blondiaux, 2001b ; Gourgues, Rui, Topçu, 2013 ; Rui, 2013b), les autorités publiques se placent toujours en mesure de rester maîtresses de toutes les dimensions de ces

²¹ Dans un contexte qui fait du *marketing* politique une partie intégrante de l’action publique, « *la démocratie participative [serait] un outil de communication politique, un appât agité par des politiciens ambitieux pour séduire un électorat de plus en plus fuyant* » (Robbe, 2007, p. 12), une mise en scène destinée à véhiculer une image positive et moderne des professionnels de la représentation auprès d’une clientèle électorale dépassant largement le cadre militant (Lefebvre, 2011d).

²² Dans les études postcoloniales, le concept de « subalterne » désigne les individus et les groupes sociaux marginalisés et dominés qui sont exclus des structures de pouvoir et dont la voix et l’expérience sont souvent invisibilisées ou ignorées dans les récits dominants de l’histoire (Guha, 1983 ; Spivak, 1988).

²³ Le néolibéralisme est une doctrine économique et politique qui promeut la primauté des mécanismes de marché, la dérégulation, la réduction de l’intervention de l’État dans l’économie et la privatisation des services publics afin de favoriser la libre concurrence et accroître l’« efficacité » économique (Harvey, 2005).

²⁴ Dans un cycle de cours intitulé « Sécurité, territoire, population » et donné au Collège de France pendant l’année universitaire 1977/1978 (Foucault, 2004), Michel FOUCAULT forge le concept de « gouvernementalité » pour décrire la manière dont le pouvoir s’exerce à travers des pratiques et des techniques pour guider les comportements des individus et des populations en intégrant à la fois le contrôle étatique (souveraineté), la gestion des corps (discipline) et la régulation des populations (« biopolitique »).

instances (Gourgues, 2012b), et peuvent dans le même temps agir sur l'activation d'une demande « bricolée » mais fragile, et qui se trouve souvent en décalage avec les aspirations politiques « réelles » des citoyens — si tant est qu'elles puissent être saisies.

Encadré n° E0-2 : Les théories critiques, un cadre d'analyse heuristique

Dans les années 1930 à l'École de Francfort-sur-le-Main (Allemagne), un groupe de penseurs allemands réuni autour de Theodor W. ADORNO et de Max HORKHEIMER cherche à mettre au jour les structures de pouvoir pour « *libérer les êtres humains des circonstances qui les asservissent* » (Horkheimer, 1988 [1937], p. 219, notre traduction).

Tout en s'inscrivant dans ce courant de pensée, Jürgen HABERMAS élargit le cadre de la théorie critique en intégrant la communication comme une dimension centrale de l'objectif d'émancipation. Dans son ouvrage intitulé *Theorie des kommunikativen Handelns* publié en 1981, il développe d'ailleurs le concept de « rationalité communicationnelle » afin de démontrer l'importance du dialogue et de la délibération démocratique pour surmonter les distorsions de la communication imposées par les dominants (Habermas, 1981).

Aujourd'hui, cet héritage vit notamment à travers les travaux d'Axel HONNETH et des « théories de la reconnaissance » qui imprègnent toute notre thèse. Dans son livre intitulé *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte* publié en 1992, le philosophe développe l'idée que l'émancipation individuelle et collective passe par la reconnaissance mutuelle des individus dans les sphères fondamentales de l'amour, du droit et de la solidarité, et il démontre que les conflits sociaux — tous des « luttes pour la reconnaissance » — sont le résultat de « dénis » qui provoquent des sentiments d'injustice et d'exclusion (Honneth, 1992).

Depuis leurs origines, les théories critiques ont cherché à dévoiler et à contester les structures de pouvoir qui engendrent l'oppression et l'aliénation des individus et de la société. Cet enjeu se retrouve de manière significative dans les théories et dans les pratiques de l'*empowerment* qui visent à redonner du pouvoir aux individus et aux groupes marginalisés — comme les habitants des quartiers populaires par exemple — en leur permettant de participer activement à la fabrique de l'action publique dans un objectif de transformation sociale.

Tout au long de notre master et de notre doctorat, nous avons été socialisé aux théories critiques dans lesquelles nous inscrivons résolument notre travail de recherche dans une démarche heuristique.

Idéalement, le régime de la « démocratie participative » est caractérisé comme « *un modèle dans lequel une participation maximale est requise et qui dépasse la seule influence sur le processus de décision en contribuant au développement des capacités sociales et politiques de chacun des individus impliqués, créant ainsi une boucle de rétroaction* » (Pateman, 1970, p. 42, notre traduction). Toutefois, les politiques publiques de « participation » — et même les politiques d'« empowerment »²⁵ (Bacqué, Biewener, 2013) les plus ambitieuses — désignent un « pouvoir faire » et rarement un « pouvoir sur ». Entre les mains des autorités publiques, la participation citoyenne n'aboutit (presque²⁶) jamais à réformer et encore moins à révolutionner les structures de pouvoir (Carrel, 2013). Dès lors, faut-il « en finir » avec la « démocratie participative » (Loisel, Rio, 2024), comme le suggèrent des débats récents²⁷ ? Cette thèse tente d'apporter des éléments de réponse à ce dilemme, à l'heure de la « dé-démocratisation » (Brown, 2006 ; Blondiaux, 2022).

L'improbable (re)production de l'« offre publique de participation »

Alors qu'elle semble condamnée à la répétition de ses échecs, la « démocratie participative » jouit d'une capacité inépuisable de renforcement de la « croyance » dont elle fait l'objet (Boudic, 2007). Malgré une longue histoire souvent infructueuse (Blondiaux, Fourniau, 2011), le constat désenchanté ne conduit jamais à une remise en cause définitive de la politique de l'« offre publique de participation ». Au contraire, ce

²⁵ Ce concept qui est mobilisé tout au long de cette thèse et qui fait l'objet d'un développement approfondi dans le **premier chapitre** peut désigner « *autant un état qu'un processus [...] à la fois individuels, collectifs et sociaux ou politiques [...] impliquant une démarche d'autoréalisation et d'émancipation des individus, de reconnaissance de groupes ou de communautés et de transformation sociale* » (Bacqué, Biewener, 2013, p. 6).

²⁶ Parfois, les dispositifs de « démocratie participative » produisent des effets et peuvent contribuer à l'émancipation des individus et à leur reconnaissance comme citoyens (Carrel, 2009 ; Carrel, 2013).

²⁷ Ces dernières années, cette question est revenue fréquemment dans le débat public, dans la littérature scientifique et dans la littérature grise. Nous apporterons notre contribution à l'enjeu de la « fin » de la « démocratie participative » en **conclusion générale**.

bilan intervient même « *comme prélude et exposé des motifs de nouvelles "actions" qui sont autant de raisons d'espérer* » (Gaxie, 1997, p. 9). Ainsi, c'est moins sur l'efficacité que sur l'appropriation de l'outil par les acteurs de l'action publique que repose le développement de la « démocratie participative » (Douillet, Dumoulin, Germain, 2011).

Il y a de la « magie » dans la participation citoyenne, dont l'utilité et l'efficacité sont sans cesse réaffirmées sur un mode assertorique²⁸. Sa dimension « mythique » (Desage, Godard, 2005) — on y reviendra — agit comme un « mécanisme d'assourdissement » (Radaelli, 2000) et « *tout se passe comme si la fortune [des] "retours" successifs de la démocratie locale se fondait pour partie sur l'amnésie ou l'oubli de ses formes antérieures* » (Lefebvre, 2011c, p. 65). Difficile donc, de conclure à l'inutilité et à l'inefficacité d'une expérience qui n'a jamais été menée à son terme (Bacqué, Sintomer, 2010 ; Hatzfeld, 2005) et qui demeure prisonnière d'un paradoxe kafkaïen²⁹ où renoncer relève de l'impensé et de l'impensable.

Comment comprendre la poursuite d'une « offre publique de participation » en échec perpétuel, qui creuse un « cimetière » de dispositifs de « démocratie participative », dont les pouvoirs publics ne parviennent pas à faire le « deuil », et pour lesquels des individus sont encore prêts à s'investir corps et âme ? Cette thèse explore la problématique de l'inertie de l'action publique en interrogeant l'improbable (re)production des dispositifs « participatifs » malgré un constat partagé sur leur faillite (*encadré n° EO-3*).

Encadré n° EO-3 : L'injonction à renouveler les recherches sur la « démocratie participative » conduit à une double dynamique de désengagement et de remobilisation académique

Après avoir consacré notre mémoire de recherche de master à la sociologie des membres des conseils citoyens, le projet de thèse et le financement (2017-2020) pour lequel nous avons été retenu *in extremis* par le jury de l'École doctorale de l'Université

²⁸ Du latin *assertio* (action d'affirmer), l'assertion est une proposition affirmative ou négative donnée comme vraie.

²⁹ Un paradoxe kafkaïen — adjectif relatif à l'œuvre de l'écrivain Franz KAFKA — désigne une situation où un individu se retrouve pris dans un système administratif ou bureaucratique absurde, dont les règles contradictoires et les procédures inextricables rendent toute tentative de résolution inefficace, créant un sentiment d'impuissance et de confusion. Pour son roman (posthume et inachevé) le plus emblématique sur le sujet : KAFKA Franz, *Der Prozess*, Berlin, Die Schmiede, 1925, 418 pp.

de Lille en 2017³⁰ portait sur la question des publics de la « démocratie participative » : qui participe, pourquoi et comment ?

Faisant suite à l'invitation de Rémi LEFEBVRE, nous assistons à la soutenance de thèse de Guillaume PETIT qui se tient le 15 novembre 2017 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Alors que nous ne connaissions pas encore ses recherches, nous avons, en les découvrant, le sentiment que « tout a été dit » sur notre sujet. Plongé dans une angoisse profonde — si bien qu'on n'ose pas lire entièrement le manuscrit de notre « prédécesseur » avant des années³¹ —, nous songeons plusieurs fois à mettre un terme à notre doctorat. Encouragé à persévérer par notre directeur de thèse qui nous rassure régulièrement sur nos capacités à mener à bien un chantier académique de cette envergure, nous poursuivons notre enquête dans l'espoir de trouver, un jour, peut-être, l'angle qui rendra notre travail de recherche singulier.

Plus tard, c'est le souvenir d'une discussion stimulante engagée ce même jour de soutenance avec Rémi LEFEBVRE sur l'improbable reproduction de l'« offre publique de participation » qui nous a conduit à formuler la problématique définitive de cette thèse au moment de l'ouverture de notre sujet à la fin de l'année 2020. Pris dans le contexte de la pandémie de Covid-19, ce choix aura largement contribué à prolonger la durée de notre doctorat — même si ce motif n'en constitue pas l'unique raison, on y reviendra dans une démarche réflexive³².

Emblématique des phénomènes d'alternance entre « goût » et « dégoût » de l'État pour l'idéal de la démocratie locale, la politique de la Ville est un terrain de recherche privilégié pour étudier les ressorts de la reproduction de la « démocratie participative ».

Depuis la fin des années 1970, la politique de la Ville³³ — définie dans cette thèse comme une politique publique visant à réduire les inégalités sociales et territoriales dans les quartiers populaires par des actions ciblées en matière d'urbanisme, de

³⁰ Dans cette note, nous souhaitons remercier tout particulièrement Jean-Gabriel CONTAMIN, Younès HADDADI et Tristan HAUTE qui ont été des soutiens précieux dans cette épreuve.

³¹ Depuis, Guillaume PETIT est devenu un ami et nous sommes parvenu à dépasser nos angoisses pour engager avec lui et William ARHIP-PATERSON une véritable démarche de recherche collaborative.

³² Dans la mesure où cette thèse s'intéresse à la reproduction de la « croyance » dans la « démocratie participative », son auteur — et avec lui, l'ensemble de la communauté scientifique — est lui-même un sujet d'étude.

³³ Ici, employer le nom de « politique de la Ville » est anachronique. Pour être exact, la politique de la Ville s'institutionnalise dans les années 1980 et devient une politique publique à part entière — c'est-à-dire au sens classique de la sociologie de l'action publique — avec la création du ministère de la Ville en 1990.

développement économique et de cohésion sociale — est prise dans un double mouvement contradictoire. Dans leurs travaux Renaud EPSTEIN et Thomas KIRSZBAUM démontrent en effet que la politique de la Ville témoigne à la fois d'une volonté de changement portée par des réformes successives et d'une tendance à l'inertie qui reproduit les mêmes échecs (Epstein, 2013 ; Kirszbaum, 2015).

S'efforçant de répondre à la crise qui s'est institutionnalisée avec plus de force qu'ailleurs dans les quartiers populaires, cette politique « désenchantée » (Kirszbaum, 2015) met en œuvre depuis près de 50 ans une action publique intersectorielle³⁴ appuyée sur le mode de l'évidence par le déploiement de la « démocratie de proximité » (Le Bart, Lefebvre, 2005) à l'échelon local (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005).

Promulguée le 21 février 2014, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine — dite « Lamy »³⁵, du nom de son principal instigateur, François LAMY, ministre délégué chargé de la Ville de 2012 à 2014 — dispose dans son article 7³⁶ de l'installation des conseils citoyens dans les 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV)³⁷. Ces nouveaux dispositifs de « démocratie participative » ont vocation à être associées à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville³⁸ dans une démarche de « coconstruction » inscrite pour la première fois dans la législation française. Composés d'un collège « habitants » constitué par tirage au sort paritaire — c'est une innovation majeure — et d'un collège « associations et acteurs locaux », les conseils citoyens participent à toutes les instances de pilotage de la politique de la Ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain. Pour ce faire, ils exercent leur activité dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité, en toute indépendance et en toute autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics qui sont tenus de garantir l'accès aux

³⁴ Une politique publique « intersectorielle » sous-entend une démarche coordonnée des pouvoirs publics impliquant plusieurs secteurs ou domaines de l'action publique (l'éducation, la santé, la sécurité, le social, l'urbanisme, *etc.*) afin de répondre à des enjeux complexes qui nécessitent une approche intégrée et la collaboration entre différents acteurs institutionnels.

³⁵ Dans cette thèse, on alternera entre le nom complet de la Loi et son abréviation.

³⁶ « Article 7 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, in *Journal officiel de la République française* (JORF) [en ligne], n° 45, 22 février 2014. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000028638827>, consulté le 23 décembre 2021.

³⁷ Les quartiers prioritaires concentrent dans leur zonage des habitants qui disposent d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national.

³⁸ Conclu à l'échelle intercommunale pour une durée initiale de six ans, le contrat de ville est un document unique où figurent les engagements et les actions des partenaires de la politique de la Ville répartis en trois axes : la cohésion urbaine, le cadre de vie, le développement économique et l'emploi.

ressources nécessaires à leur fonctionnement (moyens, lieux de réunion, actions de formation). En tant que partenaires à part entière, les membres des conseils citoyens ont aussi la possibilité de faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence. Pour l'essentiel, le choix de la forme et de l'organisation de ces nouvelles instances est laissé libre aux acteurs chargés de les mettre en œuvre dans les collectivités territoriales.

En dépit d'un consensus partagé sur l'échec de l'« offre publique de participation », les pouvoirs publics ont pris la décision de créer et de généraliser un nouveau dispositif de « démocratie participative » à l'issue de la réforme de la politique de la Ville de 2014 : les conseils citoyens. Comment expliquer la reproduction de la politique de l'« offre » ? Dans quelle mesure l'analyse de la phase d'élaboration de ce dispositif permet-elle de comprendre sa mise en œuvre et son évaluation ? Quels sont les jeux d'acteurs et les luttes d'institutions autour de sa fabrique ? Étudier la naissance, la vie et la mort des conseils citoyens — un dispositif *en train de se faire* et de *se défaire* — permet de (re)tracer l'institutionnalisation de la « démocratie participative » à la française, de saisir le rapport que les acteurs de l'action publique entretiennent avec la politique et de tirer des leçons sur l'état de notre démocratie. Finalement, c'est la question du « changement » et de l'« inertie » du régime politique qui est au cœur de ce travail de recherche.

Faut-il que « rien ne change » pour que « tout change » ?

En sociologie de l'action publique, les phénomènes d'« inertie » sont au centre de nombreux travaux alors même que le « changement » semble omniprésent d'un point de vue empirique (Fontaine, Hassenteufel, 2002). Force est de constater que les politiques de « démocratie participative » — que nous faisons le pari heuristique d'appréhender comme des politiques publiques *comme les autres* (Mazeaud, 2010 ; Gourgues, 2010) — ont suivi un mouvement *a priori* similaire.

Depuis les années 1990, l'institutionnalisation de la « démocratie participative » s'est essentiellement opérée par l'inscription juridique d'un principe de « participation citoyenne » et par la création légale de dispositifs « participatifs ». Traditionnellement,

ce processus est découpé en deux périodes distinctes (Blondiaux, 2005 ; Gourgues, 2013 ; Mazeaud, Nonjon, 2018).

Tout d'abord, la période 1991-1995 marque le temps de la reconnaissance d'un principe de « participation », sans toutefois lui donner les formes coercitives nécessaires pour s'exercer pleinement. Premièrement, la Loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 (dite « Delebarre »)³⁹ rend obligatoire la « concertation » dans la politique de la Ville. Deuxièmement, la Loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 dispose du droit des habitants à être informés et consultés sur les décisions qui les concernent en matière de politique d'aménagement local⁴⁰. Troisièmement, la Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995 (dite « Barnier ») crée une Commission nationale du débat public (CNDP) chargée de l'organisation et de l'animation desdits « débats publics »⁴¹. Quatrièmement, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 consacre un « droit d'initiative populaire » (DIP) et un élargissement de la possibilité de « référendum » aux intercommunalités⁴².

Ensuite, la période 1999-2003 marque le temps de l'instauration de mesures plus contraignantes pour favoriser la mise en œuvre des politiques de « démocratie participative » par les pouvoirs publics dans les collectivités territoriales. Premièrement, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999⁴³ crée les conseils de développement dans les pays et dans les agglomérations à l'échelle intercommunale. Deuxièmement, la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 rend obligatoire la concertation pour l'élaboration ou la révision des plans locaux

³⁹ *Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville*, JORF [en ligne], n° 0167, 19 juillet 1991. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000353814>>, consulté le 20 mars 2024.

⁴⁰ « Article 10 », in *Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, JORF [en ligne], n° 33, 8 février 1992. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000722113>>, consulté le 7 mars 2024.

⁴¹ « Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement », JORF [en ligne], n° 29, 3 février 1995. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000551804>>, consulté le 15 avril 2024.

⁴² « Article 85 », in *Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JORF [en ligne], n° 31, 5 février 1995. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000531809>>, consulté le 7 mars 2024.

⁴³ « Article 25 » et « Article 26 », in *Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JORF [en ligne], n° 148, 29 juin 1999. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000760911>>, consulté le 7 mars 2024.

d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCoT)⁴⁴. Troisièmement, la Loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 (dite « Vaillant ») prévoit la mise en place obligatoire des conseils de quartier dans les communes de 80 000 habitants et plus ⁴⁵ et reconnaît un statut d'autorité administrative indépendante à la CNDP ⁴⁶. Quatrièmement, la Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003 introduit un « droit de pétition » et la possibilité pour les collectivités territoriales d'organiser un « référendum décisionnel » avec un *quorum* de participation de 50 % ⁴⁷. Cinquièmement, la Loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003⁴⁸ modifie le *Code de l'urbanisme* pour rendre obligatoire une « *concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées* » par des projets d'aménagement urbain⁴⁹.

En apparence, les politiques de « démocratie participative » semblent donc avoir connu une dynamique de « changement » importante ; comme l'illustre la tendance lourde du personnel politique à légiférer sur la question de la participation citoyenne dans les années 1990 et 2000. Paradoxalement, la revue de la littérature scientifique foisonnante consacrée à l'évaluation des dispositifs de l'« offre publique de participation » — trop souvent teintée d'un « tropisme procédural » (Mazeaud, 2009), comme il est désormais convenu de le rappeler systématiquement — établit plutôt le constat de l'« inertie » de l'action publique sur l'enjeu de la participation citoyenne (Blondiaux, Fourniau, 2011).

Cette logique du « changement dans la continuité » peut s'expliquer par la mise en œuvre de politiques publiques essentiellement symboliques et qui renvoient davantage à une réponse formelle des pouvoirs publics à la « crise de la démocratie

⁴⁴ « Article 25 », in *Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JORF [en ligne], n° 289, 14 décembre 2000. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000207538>>, consulté le 8 octobre 2024.

⁴⁵ « Article 1 », in *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, JORF [en ligne], 28 février 2002. *Légifrance*. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000593100/>>, consulté le 5 mars 2024.

⁴⁶ « Article 134 », in *ibid.*

⁴⁷ « Article 6 », in *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, JORF [en ligne], n° 75, 29 mars 2003. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000601882>>, consulté le 7 mars 2024.

⁴⁸ « Article 42 », in *Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat*, JORF [en ligne], n° 152, 3 juillet 2003. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000603905>>, consulté le 8 octobre 2024.

⁴⁹ « Article L. 300-2 », in *Code de l'urbanisme*, JORF [en ligne], 3 juillet 2003 (1954). Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006815162/2003-07-03>>, consulté le 8 octobre 2024.

représentative » qu'à une véritable volonté politique de transformation radicale du fonctionnement « normal » — c'est-à-dire descendant (*top-down*) — de l'action publique française.

En matière de « démocratie participative », tout se passe comme s'il fallait que « tout change » pour que « rien ne change » (Desage, 2005)⁵⁰. Cependant, la routinisation de la « participation citoyenne » ne conduit jamais au relâchement de l'attention stratégique des acteurs. Au contraire, ce processus constitue un facteur de perpétuation de l'ordre institutionnel (presque⁵¹) à l'identique (March, Olsen, 1989).

Dans un article scientifique intitulé « The Science of "Muddling Through" » publié dans la *Public Administration Review* en 1959, Charles LINDBLOM forge le concept d'« incrémentalisme » pour qualifier le comportement des décideurs politiques qui réalisent généralement des ajustements très progressifs de l'action publique qui ne modifient que marginalement l'état des choses (Lindblom, 1959). Partant, combien de temps faudra-t-il encore pour que la « démocratie participative » rencontre son idéal théorique ?

Dans ce travail de recherche, nous définissons l'« inertie » des politiques de « démocratie participative » comme la résistance au « changement » des autorités publiques face à l'« impératif participatif » et à la demande sociale de transformation des structures de pouvoir, et qui se caractérise par la reproduction de discours et de pratiques établies, même face à des enjeux ou à des sollicitations nouvelles, limitant ainsi la capacité d'adaptation et d'innovation des politiques publiques. Ce prisme doit nous permettre d'explorer l'essence-même de la « démocratie participative ».

La « démocratie participative », un objet insaisissable

Partant du postulat incontournable — si bien que l'expression passée dans le sens commun est désormais tournée en dérision — que la réalité est une « construction

⁵⁰ Dans un livre intitulé *Il Gattopardo* paru en 1958, Giuseppe TOMASI fait dire à son personnage Tancredi : « *Si nous voulons que tout reste tel quel, il faut que nous changions tout !* ». Cette citation restée célèbre est reprise dans les travaux de Fabien DESAGE qui a étudié la question des dynamiques de transformation du champ politique à travers l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille (CUDL). TOMASI Giuseppe, *Il Gattopardo*, Milan, Feltrinelli, 1958, p. 42, notre traduction.

⁵¹ Malgré tout, on peut considérer que chaque pierre à l'édifice du monument de la « démocratie participative » contribue à faire avancer le chantier.

sociale »⁵² (Berger, Luckmann, 1966), l'appréciation des politiques de « démocratie participative » dans le récit dominant (*narrative*) est le produit d'un rapport de force entre des individus qui ont tout intérêt à imputer le blâme (*blaming*) et à l'éviter (*blame avoidance*) au cours du processus d'évaluation qui se joue aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des arènes politiques.

Dans un article scientifique intitulé « The Politics of Blame Avoidance » publié dans le *Journal of Public Policy* en 1986, R. Kent WEAVER s'appuie sur une observation fréquemment soulignée en psychologie sociale selon laquelle les individus accordent plus d'importance aux pertes qui les affectent qu'aux gains qui leur sont accordés. En science politique, ce phénomène est envisagé comme un penchant négatif (*negativity bias*) des électeurs, plus enclins à rejeter ce qui est fait *contre eux* qu'à reconnaître ce qui est fait *pour eux*. Dans cette perspective, ce biais négatif se répercute sur le comportement des décideurs qui déploient des stratégies d'évitement du blâme (*blame avoidance*) pour ne pas apparaître comme responsables des conséquences de leurs décisions, quitte à minimiser le crédit politique qui leur est accordé dans l'opinion (*credit claiming*). En rendant la réforme difficile, le biais négatif des électeurs et les stratégies d'évitement des décideurs conduisent le plus souvent à l'inertie de l'action publique (Weaver, 1986)⁵³.

Face à la réalité déceptive et décevante des politiques de « démocratie participative », tirer le bilan de ces expériences nécessite donc pour le personnel politique d'arbitrer entre la mise en avant des succès (ponctuels) et la minimisation des échecs (fréquents) de la politique de l'« offre publique de participation ».

Comme toutes les politiques publiques, les politiques de « participation » doivent démontrer qu'elles répondent à un « problème » (Gusfield, 1981) et qu'elles ont un « public » (Dewey, 1927). Pour évaluer leur efficacité, la mise en place des dispositifs institutionnels de « démocratie participative » est systématiquement accompagnée d'un travail statistique (Gourgues, Mazeaud, 2018). Cette tendance s'inscrit d'ailleurs dans un glissement de la « quantification dans les politiques » aux

⁵² Dans un ouvrage séminal intitulé *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge* publié en 1966, Peter BERGER et Thomas LUCKMANN démontrent que la réalité sociale est construite par les interactions humaines, à travers lesquelles les individus, en société, créent, maintiennent et transforment les significations et les institutions qui donnent sens à leur monde.

⁵³ Pour illustrer sa théorie, le politiste prend pour exemple les administrations responsables de la santé publique et de la mise en circulation des médicaments qui sont plus promptes à interdire la mise en circulation de certains produits qu'à prendre des risques, même minimes.

« politiques de la quantification » (Bardet, Jany-Catice, 2010) qui fait du « chiffre » un enjeu à part entière.

Dans les politiques de « démocratie participative », le public des participants est comptabilisé, comparé et analysé. Quand sa présence est comprise comme l'objectivation de son adhésion à la procédure, son absence nourrit la nécessité de recourir à l'ingénierie pour le « trouver » et le mobiliser. Par ailleurs, la « performance » légitime la rationalité pratique du travail des « professionnels de la participation » (Nonjon, 2006) soumis à des impératifs managériaux tout à fait arbitraires (Ogien, 2010). Plus que d'accompagner la mise en œuvre de la « participation citoyenne », cette « politique du chiffre » oriente et façonne l'action publique.

À partir de ce constat, le déploiement de l'« offre publique de participation » se comprend comme une entreprise de « monstration »⁵⁴ (Alam, Godard, 2007) de la capacité de résilience du système politique — c'est l'enjeu de la solubilité de la « participation » dans la « représentation » pour réenchanter le champ politique. Tout se passe comme si la constitution d'un public toujours en cours de construction et son affichage comptaient autant sinon plus que les dispositifs en eux-mêmes, dont les finalités restent d'ailleurs souvent floues (Bachir, Lefebvre, 2019).

En définitive, l'indétermination des objectifs et des résultats de l'action publique en matière de « démocratie participative » rend l'équation particulièrement difficile à résoudre pour le chercheur rationnel. Peut-être est-ce parce qu'elle est « autre chose » ?

Penser la « démocratie participative » comme un « mythe d'action publique »

Passé au crible par la littérature scientifique, le déploiement de l'« offre publique de participation » répondrait à un double impératif : d'une part à une exigence démocratique qui dessinerait un mouvement général de transformation des modes de

⁵⁴ Dans leurs travaux, Thomas ALAM et Jérôme GODARD décrivent les registres de légitimation adossés aux savoirs managériaux, mobilisés dans des opérations de « monstration » — au sens de *montrer* et de *démontrer* — auxquelles se livrent les réformateurs pour *donner à voir* la modernisation de l'action publique sectorielle dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation. Au final, l'importation des savoirs managériaux se traduit par la multiplication des « signes » qui attestent d'une subversion de l'ordre intersectoriel et d'un changement d'orientation dans la fabrique des politiques publiques.

décision publique (Blondiaux, 2008a), et d'autre part à une exigence fonctionnelle qui reconsacrerait le régime de la démocratie représentative (Blondiaux, 2000). Tout à la fois, la « démocratie participative » serait donc idée et action.

Dans un article scientifique stimulant publié en 2005, Fabien DESAGE et Jérôme GODARD exhument la notion de « mythe » des livres d'histoire (Veyne, 1983) pour rendre compte de ce rapport médiat. Critiquant l'hypothèse d'un « sens partagé » autour des stratégies locales de labellisation d'une méthode « innovante » et « partenariale » en matière de formation professionnelle, les politistes démontrent que la construction territoriale de valeurs et d'objectifs communs voile l'existence de luttes entre les acteurs locaux. En se plaçant au-delà du dissensus, ces mots d'ordre contribuent à préserver la méta-croyance dans la capacité du politique à changer l'ordre des choses (Desage, Godard, 2005).

Dès lors, il faut prendre au sérieux les « mythes d'action publique » qui ne doivent pas être appréhendés comme des « illusions » ou comme de « fausses croyances », mais comme des cadres de sens et de légitimation — des « récits » stabilisateurs (Radaelli, 2000) — qui structurent les représentations des acteurs de l'action publique.

Cette proposition est heuristique pour notre thèse, car elle permet de dépasser l'analyse empirique des résultats de la « démocratie participative » pour interroger les significations subjectives qui sous-tendent la production et la reproduction improbable d'une « offre publique de participation » en situation d'échec objectif. En fonctionnant comme un mythe, la « démocratie participative » agit comme un cadre de référence qui maintient les acteurs du champ politique dans une forme de « dissonance cognitive ».

Dans un ouvrage intitulé *A Theory of Cognitive Dissonance* publié en 1957, Leon FESTINGER démontre que lorsque les circonstances amènent un individu à agir contrairement à ses « cognitions » — c'est-à-dire contrairement à ses croyances et aux représentations qu'il se fait du monde, celui-ci éprouvera un état de tension inconfortable que le chercheur appelle « dissonance cognitive ». Cette tension contradictoire engendre des pressions pour réduire la dissonance, car il est impossible pour les individus de renoncer à la croyance qui les unit et qui donne un sens à leur existence et à leurs actes (Festinger, 1957).

En démocratie représentative, la stabilité des structures de pouvoir politique repose théoriquement — c'est-à-dire dans l'hypothèse où les tenants du système

représentatif n'exercent pas abusivement leur « monopole de la violence légitime » (Weber, 1919) — sur la légitimité qui est conférée aux autorités publiques par les citoyens. Or, celle-ci est largement remise en question par la « crise de la gouvernabilité » des démocraties occidentales qui se caractérise par une forte abstention électorale, par le vote aux extrêmes, par la méfiance et par la défiance croissantes des « représentés » envers leurs « représentants ».

Ainsi, la « démocratie participative » apparaît à la fois comme une réponse et comme une solution aux critiques formulées à l'égard du système représentatif. Déployés par la politique de l'« offre », les dispositifs « participatifs » promettent de restaurer la « proximité » entre les élus et les citoyens (Le Bart, Lefebvre, 2005), de leur redonner la parole et d'intégrer leurs revendications de manière plus directe dans le processus décisionnel.

En ce sens, l'« impératif participatif » — largement instrumentalisé par le personnel politique — agit comme une « prophétie » (Festinger, Riecken, Schachter, 1956) pour l'ensemble des acteurs du champ politique. Comme les récits d'une « fin du monde » annoncée, l'écho de la « crise de la démocratie » se répercute avec une insistance obsédante jusqu'aux derniers recoins de la vie politique. Face à ce péril, la « démocratie participative » promet un réenchantement démocratique à même de relégitimer le système politique et ses tenants.

Précisément, c'est cette promesse qui produit une situation de « dissonance cognitive » pour les acteurs de l'action publique — dont les participants eux-mêmes, en premier lieu d'ailleurs — qui continuent de croire ou qui font semblant de croire à la pertinence de l'« offre publique de participation » et qui la font (sur)vivre.

Mais comment réagit une collectivité humaine lorsque sa croyance fondamentale est démentie par les faits ? Cette question est au cœur d'un ouvrage classique de la psychologie sociale intitulé *When Prophecy Fails : A Social and Psychological Study of a Modern Group That Predicted the Destruction of the World* publié par Leon FESTINGER, Henry RIECKEN et Stanley SCHACHTER en 1956⁵⁵. Dans leur enquête passionnante, les chercheurs démontrent que les sujets en situation de « dissonance cognitive » n'ont pas d'autre issue que de se faire les « prosélytes » de leur cause — c'est-à-dire qu'ils cherchent à persuader d'autres personnes de la valeur

⁵⁵ Dans cette note, nous remercions Anne-Cécile DOUILLET pour ses précieux conseils de lecture, nombreux et toujours pertinents, qui nous ont permis d'adopter et de rendre légitime une approche psycho-sociale et cognitive originale en sociologie de l'action publique.

de leurs opinions pour les amener à les partager. Après tout, si l'on réussit à convaincre toujours plus d'individus que la croyance est vraie, alors à l'évidence, elle devient vraie, en un sens (Festinger, Riecken, Schachter, 1956).

Fonctionnant sur le mode performatif, c'est à propager la croyance dans l'utilité de la « démocratie participative » que servent les « sortilèges » de la « monstration » (Alam, Godard, 2007) lancés par les pouvoirs publics. S'agissant d'une nécessité sociale et politique, elle ne s'imposera que si les individus *s'en persuadent* ; ils doivent donc *être persuadés*.

Pour les psycho-sociologues, quatre conditions sont nécessaires à la survenance d'un regain de ferveur après le démenti infligé par les faits : l'existence d'une conviction, l'engagement d'adeptes sur cette conviction, la possibilité d'une réfutation sans équivoque et la disponibilité d'un soutien social au lendemain du désaveu (Festinger, Riecken, Schachter, 1956).

En faisant le pari d'appliquer ce cadre théorique cognitif au champ de la démocratie et de la citoyenneté, et en examinant la satisfaction des conditions de félicité de la « croyance » et du regain de « ferveur » face à l'échec des dispositifs de « démocratie participative », nous tentons d'expliquer les logiques de l'inertie de l'action publique française en matière de participation citoyenne qui se manifeste par l'improbable reproduction de l'« offre publique de participation ». Pour ce faire, nous défendons la nécessité pour la communauté scientifique d'adopter une *perspective* nouvelle sur l'objet.

Vingt ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? « Mise au point »

En initiant un cycle de recherches sur les conseils citoyens dès leur installation en 2015, nous avons été le témoin privilégié d'un dispositif d'action publique *in itinere*. Cette situation exceptionnelle nous a offert l'opportunité de mettre en œuvre un protocole de recherche ambitieux.

Incarnée dans le principe de « coconstruction », la dimension transversale et multipartenariale de la « nouvelle » politique de la Ville témoigne de la structure feuilletée du social. Cette particularité invite le chercheur à croiser les niveaux d'observation par la mise en regard des espaces (approche synchronique) et des temps

(approche diachronique) où se (re)joue éternellement le mythe de la « démocratie participative » (approche cognitive).

Depuis plus de vingt ans, la participation citoyenne a suscité une littérature scientifique française et francophone très prolifique. Longtemps prisonnier de ses « tropismes » (Mazeaud, 2009), le champ appréhende désormais la participation citoyenne comme « *une entrée, un moment souvent privilégié pour analyser un secteur social, ou les transformations de la société civile, ou les relations qu’entretiennent entre eux certains groupes d’acteurs, ou l’évolution des cultures politiques* » (Blondiaux, Fourniau, 2011, p. 23). Sans aucun doute, la fondation du Groupement d’intérêt scientifique (GIS) Démocratie et Participation (D&P) en 2009, suivie de la création de la revue *Participations* en 2011, constituent des marqueurs forts d’un travail de légitimation de l’objet entrepris par l’ensemble de la communauté scientifique. Cette thèse veut contribuer humblement à son aboutissement en proposant de mettre les effets de connaissance au service d’une stratégie de recherche originale.

En dépit des efforts réflexifs déployés, les travaux consacrés à l’« offre publique de participation » sont encore largement dominés par une approche monographique qui néglige trop souvent les biais reproduits par les contraintes d’un cadre pratique présumé inerte.



« *Il ne m’était jamais venu à l’idée que lorsque nous regardons une photographie de face, les yeux répètent exactement la position et la vision de l’objectif, ce sont des choses établies une fois pour toute et que personne ne pense à considérer* », écrivait Julio CORTÁZAR *Las armas secretas* en 1959⁵⁶

Résultant de cette lacune, le risque principal d’une étude « unidimensionnelle » est celui « *d’une décontextualisation de la procédure, au regard des institutions qui l’entourent, de l’univers des relations sociales dans lequel elle s’inscrit, des scènes de controverses parallèles qui la jouxtent, rendant l’interprétation de ce qui s’y joue impossible* » (Blondiaux, Fourniau, 2011, p. 21). Cette focalisation peut être comprise comme un effet du tournant « interactionniste » qui invite — et à raison — les chercheurs à ethnographier l’action située (Carrel *et al.*, 2012). Pourtant, une « anthropologie du politique » (Abélès, Jeudy, 1997) met au jour la porosité des

⁵⁶ CORTÁZAR Julio, « Las babas del diablo », in *Las armas secretas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1959, p. 128 (notre traduction).

frontières de la « participation citoyenne » en élargissant la focale aux scènes où elle se joue et pas seulement où elle est jouée (Mazeaud, 2010).

Dans la littérature scientifique, il est donc relativement rare de trouver des travaux de recherche qui abordent de manière exhaustive toutes les dimensions d'un dispositif de « démocratie participative » (création, mise en œuvre et évaluation), à tous les moments (naissance, vie et mort), à toutes les échelles (nationale et locale) et à tous les niveaux (décision, exécution et participation) de l'action publique.

Cette forme de focalisation unidimensionnelle s'explique principalement par les contraintes auxquelles les chercheurs universitaires — et notamment les doctorants qui participent activement à la production et à la diffusion de la recherche — sont habituellement confrontés dans l'exercice de leur travail. Ces limitations tiennent à la fois aux choix de spécialisation thématique, à la gestion des ressources disponibles et aux exigences singulières du champ académique.

Tout d'abord, les travaux de recherche s'inscrivent le plus souvent dans des cadres disciplinaires spécifiques qui influencent largement les choix méthodologiques qui détermineront la nature de l'échantillon placé sur la lame, l'inclinaison de la platine pour changer légèrement l'angle d'observation, l'alignement du révoluer, le choix des objectifs et des oculaires du « microscope » du politiste (Sawicki, 2000) qui jouera avec les vis macro et micrométriques pour faire la mise au point sur son objet. Cette spécialisation permet aux chercheurs de s'ancrer dans des cadres théoriques et empiriques qui inscrivent leur travail dans des champs de recherche clairement identifiés pour favoriser la cumulativité des données et le dialogue scientifique ; mais elle peut aussi conduire à une forme de « cloisonnement » méthodologique et analytique (Mazeaud, 2009 ; Sawicki, Siméant, 2009).

Ensuite, les travaux académiques sont tributaires de ressources temporelles, symboliques et matérielles limitées. Cette dépendance aux moyens alloués à la recherche scientifique — surtout dans le contexte français actuel — contraint les professionnels de la recherche⁵⁷ à restreindre leur champ d'étude en raison des coûts de la collecte et de l'analyse des données. *Ante*, la recherche implique de trouver un projet, de trouver un cadre théorique et empirique, de trouver un protocole d'enquête, de trouver des soutiens institutionnels, de trouver des financements et de trouver des

⁵⁷ Dans cette note, nous affirmons fermement le caractère professionnel du doctorat en dépit du manque de reconnaissance sociale et des nombreux « dénis de reconnaissance » dont les doctorants sont régulièrement l'objet.

terrains de recherche. *In situ*, la recherche implique de se déplacer, de réaliser des entretiens, des observations, des enquêtes documentaires, du travail d'archives, des passations de questionnaires et des traitements statistiques sur des bases de données. *Post*, la recherche implique d'entreposer ces données, de les trier, de les nettoyer, de les analyser, de les modéliser et de les mettre en récit avant de les diffuser.

Enfin, les travaux de recherche sont contraints par des exigences propres au champ académique. Dans le cadre d'un mémoire, d'une thèse, d'une communication, d'un article, d'une contribution, d'un ouvrage scientifiques, les formats répondent toujours à des impératifs différents qui circonscrivent les producteurs de la recherche à certaines dimensions — souvent très précises — de leur objet. Cette forme de polarisation permet de produire des résultats plus ciblés, supposément plus pertinents, plus maîtrisés et plus facilement valorisables dans le processus de diffusion de la recherche scientifique à l'heure du triomphe des pratiques de l'étalonnage universitaire (Bruno, Didier, 2013). Cependant, ces travaux tendent aussi à offrir une vision toujours plus partielle et fragmentée des phénomènes globaux qu'ils étudient.

Pour tenter de comprendre l'inertie des « politiques de démocratie participative » — un phénomène on ne peut plus global, nous avons l'ambition de réaliser une « sociologie totale » du dispositif des conseils citoyens dans une perspective holistique. En effet, appréhender le mythe de la « démocratie participative » dans sa toute complexité suppose de dépasser l'unité de temps, de lieu et d'acteurs si commode à l'optimisation des pratiques du professionnel de la recherche⁵⁸. Cette démarche implique la construction d'un cadre analytique fondé sur la variété des contextes que le « mythe d'action publique » traverse et sur la diversité des individus, des groupes sociaux et des institutions qu'il rencontre.

Contre l'orgueil des sociologues qui ambitionnent de mettre au jour les ressorts du monde social dans une analyse totalisante, Howard BECKER mettait en garde : « *leurs méthodes les empêchent, en général, de saisir concrètement les processus dont ils parlent si abondamment* » (Becker, 1986 (1966), p. 108). Gardant à l'esprit cet avertissement, notre proposition théorique s'appuie sur une réflexion épistémologique et méthodologique afin de poursuivre le décloisonnement de l'objet de la participation citoyenne.

⁵⁸ En aucun cas nous ne défendons la mise en œuvre systématique de cette démarche, qui est le plus souvent irréalisable. Quant à son caractère souhaitable, nous livrons cette question au débat et à la controverse scientifique.

Reconnaissant que la réalité sociale n'est pas la même selon l'échelle d'observation où l'on choisit de se situer, nous inscrivons donc notre travail dans une démarche « micro-analytique globale » (Revel, 1996 ; Bertrand, Calafat, 2018) pour tenter de saisir l'enchevêtrement complexe des logiques individuelles et collectives au fondement de la (re)production de la croyance dans le mythe de la « démocratie participative » qui opère à trois niveaux d'analyse du dispositif des conseils citoyens : macro, méso et microscopique.

« Jeux d'échelles » autour de la fabrique du dispositif des conseils citoyens

Dans un ouvrage intitulé *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, publié en 1996 sous la direction de Jacques REVEL, un collectif de chercheurs en anthropologie et en histoire⁵⁹ propose de faire varier par hypothèse les conditions de l'observation scientifique en mobilisant une diversité d'échelles d'analyse (Revel, 1996).

Embrassant l'individualisme méthodologique⁶⁰, les contributeurs partent des structures sociales les plus élémentaires pour interroger des phénomènes globaux (Ginzburg, 1976). Loin de stabiliser un paradigme scientifique, la proposition fait émerger deux approches dans les travaux : la micro-analyse « relativiste », qui pose que la mise en regard des échelles procure le plus fort bénéfice heuristique ; et la micro-

⁵⁹ En 1991, le ministère de la Recherche et de la Technologie impulse un travail collaboratif sous la direction de Marcel DETIENNE et d'Yves DUROUX pour confronter les chercheurs en SHS autour du thème : « anthropologie contemporaine et anthropologie historique ». Les organisateurs construisent trois axes autour desquels les chercheurs en anthropologie et en histoire éprouvent leurs certitudes les mieux acquises pour expérimenter des formules inédites. Parmi eux, le pilotage du séminaire « micro-histoire et micro-social » est confié à Gérard ALTHABE et Jacques REVEL qui réunissent des participants à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Les textes de l'ouvrage *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience* publié en 1996 en sont le résultat collectif.

⁶⁰ Depuis la fin du XIX^e siècle, les SHS ont privilégié l'approche macro-analytique dans une démarche explicative (positiviste). Partant du postulat qu'il existe des régularités sous-jacentes à la réalité sociale que le savant aurait pour tâche de mettre en évidence, les chercheurs (Émile DURKHEIM) ont envisagé les faits sociaux comme des « choses » et les individus comme une agrégation d'« agents » en proie au déterminisme (holisme). Afin de réaliser cette visée nomothétique, les sociologues se sont saisis de méthodes d'objectivation externes (statistiques) en suivant l'exemple des sciences naturelles. Tirant partie de l'irréductibilité des sciences de la culture, d'autres chercheurs (Max WEBER) considèrent les individus comme des êtres de conscience, des « acteurs » (individualisme méthodologique) dont il faut prendre en compte l'intériorité en travaillant par intropathie (entretiens, observations et questionnaires). Le monde social étant infini, le sociologue n'établit pas des lois mais des modélisations (idéaux-types) pour mieux comprendre la réalité.

analyse « fondamentaliste », qui défend l'assomption que c'est au niveau microscopique qu'opèrent les processus causaux efficients. En les nuancant, la sociologie constructiviste et pragmatiste que nous défendons peut réconcilier ces deux positions au service d'une « micro-analyse globale ».

Définir l'échelle comme un ensemble hiérarchisé de niveaux construits par l'enquêteur (Grossetti, 2006 ; 2011) permet de dépasser l'opposition classique qui tend à enfermer l'analyse dans une conception ontologique des phénomènes sociaux, « *c'est alors la position active de l'observateur qui est mise en évidence, et du même coup, l'importance des opérations, des procédures de contextualisation (modus operandi) par rapport aux résultats (les contextes) de ces démarches (opus operatum)* » (Lahire, 1996, p. 393). Si les sociologues n'ont pas été conviés à tenter l'expérience de la micro-analyse, « *c'est peut-être qu'ils n'ont pas, dans leurs pratiques d'enquête, tiré toutes les conséquences de leur propre travail critique sur la substantialisation, l'objectivisme ou le réalisme des macro-concepts des sciences sociales* » (Fabiani, 1998, p. 447). Prisonniers de leur souci épistémologique, ils ont certainement manqué de le mettre en pratique par la recherche d'expérimentations méthodologiques.

En jouant sur les variations d'échelles dans un mouvement continu de renversement de la perspective entre spécialisation et généralisation, nous reconstruisons les principaux contextes intermédiaires d'action publique (élaboration, mise en œuvre et évaluation) traversés successivement, récursivement et simultanément par les « opérateurs » du mythe de la « démocratie participative » — c'est-à-dire tous les individus et les groupes sociaux qui participent directement ou indirectement à la promotion et à la légitimation des dispositifs de l'« offre publique de participation » en véhiculant et en consolidant des représentations idéalisées de la « démocratie participative ». Tout à la fois, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du dispositif des conseils citoyens procèdent d'une « lutte de référentiels » à l'échelle macroscopique, d'une « lutte d'institutions » à l'échelle mésoscopique et d'une « lutte pour la reconnaissance » à l'échelle microscopique (*figure n° FO-1*)⁶¹.

⁶¹ Dans cette thèse, les figures (tableaux, graphiques et schémas par exemple) sont désignées par la lettre « F ». Pour y renvoyer le lecteur, elles sont systématiquement indiquées dans le corps du texte entre parenthèses et en italique. Le chiffre qui suit cette lettre désigne le numéro de chapitre de laquelle il se rapporte. Ici, « FO » signifie que la figure se trouve dans l'introduction générale. Après un tiret (« - »), ce bloc est complété par un chiffre ou par un nombre qui désigne le numéro de la figure. Ainsi, « FO-1 » désigne la première (1) figure (F) de l'introduction générale (O). Pour une liste des figures, voir en annexes (**annexe n° 3**).

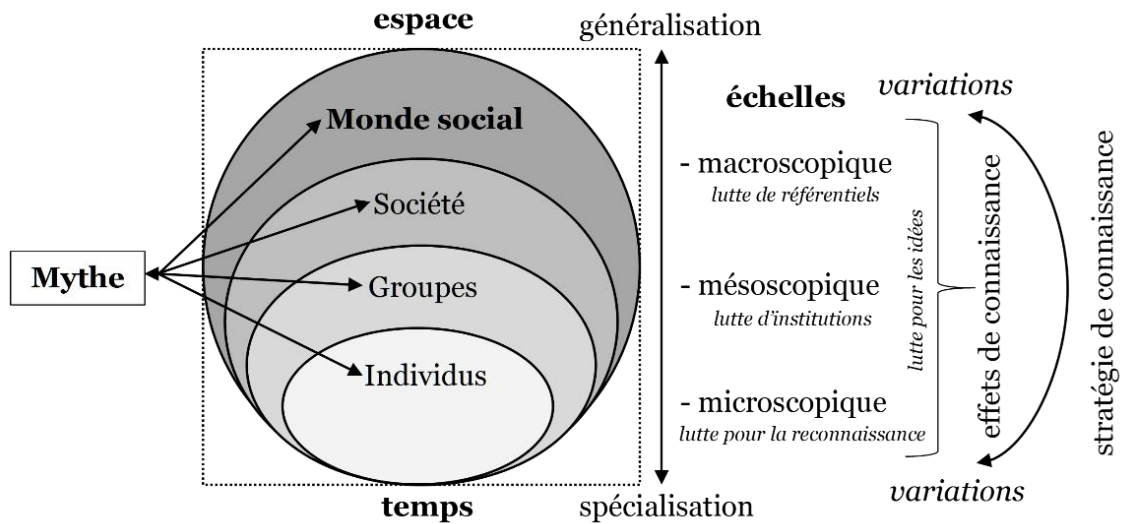


Figure n° Fo-1 : Modélisation d'une stratégie de recherche expérimentale : la « micro-analyse globale »

Ce schéma représente trois niveaux d'analyse emboîtés correspondant à des échelles d'observation distinctes dans l'espace social : l'échelle macroscopique, l'échelle mésoscopique et l'échelle microscopique. Dans la mesure où cette « micro-analyse globale » s'applique à l'action publique française qui est marquée par une forte tendance centralisatrice, on fait d'abord le choix méthodologique de partir des structures supérieures pour éclairer les processus qui opèrent à des niveaux inférieurs.

Premièrement, l'échelle macroscopique est le niveau où se joue une « lutte de référentiels ». Appliqué aux politiques de « démocratie participative », le concept de « référentiel » (*encadré n° EO-4*) est heuristique, car il permet de comprendre comment une représentation idéalisée — et pas forcément idéale — de la participation citoyenne structure l'action publique. Celui-ci met au jour les mécanismes par lesquels le « mythe d'action publique », en se traduisant en normes et en dispositifs, persiste malgré un décalage entre les objectifs et les résultats de la politique de l'« offre ».

Encadré n° EO-4 : Le concept de « référentiel » dans la sociologie cognitive de l'action publique

Dans l'analyse cognitive de l'action publique⁶² (Jobert, Muller, 1987 ; Muller, 2000), les politiques publiques sont considérées comme des espaces où « *une société donnée construit son rapport au monde et les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu* » (Muller, 2019 [2004], p. 533). Étant donné que chaque politique passe par la définition d'objectifs qui sont eux-mêmes définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre, « *la définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique* » (ibid., p. 533).

Dans un ouvrage intitulé *L'État en action. Politique publiques et corporatisme* publié en 1987, Bruno JOBERT et Pierre MULLER forgent le concept de « référentiel » (Jobert, Muller, 1987) pour désigner « *l'ensemble des prescriptions qui donnent sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs* » (Muller, 2019 [2004], p. 534).

En tout, Pierre MULLER distingue quatre niveaux dans un référentiel : les valeurs, les normes, les algorithmes et les images (Muller, 1984 ; Muller, 1989). Au premier niveau, les valeurs définissent un cadre global et correspondent aux représentations les plus fondamentales sur ce qui est désirable ou non (« il faut mettre en place un régime démocratique » contre « il faut mettre en place un régime totalitaire »). Au deuxième niveau, les normes définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité et définissent des principes d'action (« il faut mettre en œuvre davantage de participation citoyenne »). Au troisième niveau, les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action (« si nous octroyons davantage de participation aux habitants des quartiers populaires, alors la politique de la Ville sera plus efficace, car ils sont directement concernés par les problèmes publics »). Au

⁶² En résumé, « *l'approche cognitive repose [...] sur l'idée qu'une politique publique opère comme un vaste processus d'interprétation du monde, au cours duquel, peu à peu, une vision du monde va s'imposer, être acceptée puis reconnue comme 'vraie' par la majorité des acteurs du secteur, parce qu'elle permet aux acteurs de comprendre les transformations de leur environnement, en leur offrant un ensemble de relations et d'interprétations causales qui leur permet de décoder, de décrypter les événements auxquels ils sont confrontés* » (Muller, Surel, 1998, p. 53).

quatrième niveau, les images sont des vecteurs implicites de valeur qui font sens immédiatement (« penser global, agir local »).

Le principal apport du concept de « référentiel » est de fonder une théorie du changement de l'action publique fondée sur l'articulation entre un « référentiel global » et un « référentiel sectoriel ». D'une part, le « référentiel global » est « *une représentation générale autour de laquelle s'ordonnent et se hiérarchisent les différentes représentations sectorielles* » (Muller, 2019 [2004], p. 535), c'est-à-dire « *une vision globale, qui constitue le reflet, l'expression de l'état du monde* » et qui est « *pensée, dite et agie par des élites du global à travers une vision du rôle de l'État* » (*ibid.*, p. 536). D'autre part, le « référentiel sectoriel » est « *une représentation d'un secteur, d'un domaine ou d'une profession* » — par exemple, la politique de la Ville — qui est un construit social dont la cohérence n'est jamais parfaite (*ibid.*, p. 537).

Par un processus long et continu d'apprentissage, les réformateurs tentent « *d'infléchir des comportements en s'attaquant aux représentations qui les organisent, en vue de les rendre compatibles avec les exigences de l'action publique* » (Jobert, 1992, p. 224). Ainsi, certains acteurs parviennent à prendre et à garder la mainmise sur les politiques publiques.

À cette échelle, les acteurs les plus influents de la décision publique sont engagés dans une lutte pour la définition légitime de la « démocratie participative », de sa déclinaison dans la politique de la Ville et de son opérationnalisation dans le dispositif des conseils citoyens. Par exemple, ces acteurs sont l'État central, l'administration centrale, les députés et les sénateurs, les institutions nationales et les experts de la « nébuleuse réformatrice » (Topalov, 1999) sollicités par les pouvoirs publics.

Deuxièmement, l'échelle mésoscopique est le niveau où se déroule une « lutte d'institutions ». Dans un ouvrage collectif intitulé *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale* publié en 1997, Daniel GAXIE démontre que l'administration territoriale est structurée par des luttes en tous sens entre les représentants de diverses catégories d'institutions (Gaxie, 1997). À cette échelle, les acteurs de la mise en œuvre des politiques de « démocratie participative » tentent de se positionner par rapport aux injonctions nationales, et d'adapter le dispositif des conseils citoyens aux configurations locales en fonction de leurs objectifs et de leurs contraintes. Par exemple, ces acteurs sont les services de l'État, les

intercommunalités, les communes, les prestataires de services et les acteurs de la société civile chargés du pilotage ou du portage de la nouvelle instance.

Troisièmement, l'échelle microscopique est le niveau où se déroule une « lutte pour la reconnaissance ». Dans un ouvrage intitulé *Kampf um Anerkennung. Zur Moralischen Grammatik Sozialer Konflikte* publié en 1992, Axel HONNETH développe l'idée selon laquelle les luttes sociales — qu'elles soient individuelles ou collectives — sont des « luttes pour la reconnaissance » motivées par le besoin des individus d'obtenir la reconnaissance de leur identité, de leur dignité et de leur valeur au sein de la société, et que celles-ci constituent ainsi le moteur des revendications de justice et des transformations sociales (Honneth, 1992). À cette échelle, les acteurs qui s'impliquent dans les dispositifs de « démocratie participative » cherchent à légitimer leur rôle et à affirmer la valeur de leur « engagement participatif »⁶³ (Talpin, 2008 ; Petit, 2017) au sein des conseils citoyens. Ici, ces acteurs sont les membres des collèges « habitants » et des collèges « associations et acteurs locaux » des nouvelles instances de l'« offre publique de participation ».

Cette modélisation inclut également une dimension spatio-temporelle représentée par un axe allant de la généralisation à la spécialisation, et inversement. En fait, ce double mouvement reflète la progression de la recherche qui peut partir des cadres globaux des politiques de « démocratie participative » définis au niveau national pour descendre vers l'étude des dynamiques institutionnelles locales et des vécus individuels — et *vice versa*. Cette dynamique, que nous avons décrite comme « successive », « réursive » et « simultanée » souligne que l'enquêteur doit effectuer des allers-retours entre les différents niveaux d'analyse, en ajustant ses observations et en réinterprétant ses résultats à chaque étape de la fabrique des conseils citoyens. Par exemple, les modalités de mise en œuvre du nouveau dispositif « participatif » à l'échelle nationale peuvent être ajustées en fonction des évaluations produites au niveau local à un moment « M » qui fournissent des retours sur les résultats de la politique publique (*policy feedbacks*) et les effets observés (*outputs*) à un moment « M' » — et réciproquement.

⁶³ Dans sa thèse de doctorat en science politique intitulée *Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale* soutenue en 2017, Guillaume PETIT désigne l'« engagement participatif » comme « ce qui se joue au sein de dispositifs institutionnels de participation, portés par des municipalités » et précise que cette forme d'engagement est constituée comme « un fait social déterminé par les expériences, les trajectoires et les positions sociales des acteurs et conditionné par le cadrage de la participation » selon des modalités qui dépendent « à la fois de l'offre de participation et des capacités d'appropriation des participants » (Petit, 2017, pp. 15-16).

Autrement dit, notre stratégie de recherche repose donc sur une analyse à « 360 degrés » des conseils citoyens. Ce triple cadre théorique, méthodologique et épistémologique vise à saisir comment les choix opérés lors de la phase d'élaboration influencent les dynamiques de mise en œuvre, tout en prenant en compte les ajustements réalisés au fil du processus d'évaluation. Fondée sur des allers-retours constants entre les niveaux d'analyse, les échelles, les échelons et les différentes phases de la fabrique du dispositif des conseils citoyens, cette démarche expérimentale permet de mettre au jour les interactions et les rétroactions qui impactent les dynamiques du mythe de la « démocratie participative », censé accomplir le réenchantement nécessaire du champ politique dans le secteur de la politique de la Ville.

Pour appréhender ces dynamiques complexes, il est indispensable de procéder à une collecte de données rigoureuse, couvrant toutes les étapes et toutes les échelles de la fabrique du dispositif des conseils citoyens.

Une cartographie multiscalaire et temporelle de la fabrique des conseils citoyens

Dans cette thèse, nous adoptons une approche mixte, combinant des méthodes d'enquête quantitatives et qualitatives. Cette complémentarité nous permet de croiser et d'articuler les données recueillies à différentes échelles et à différents moments de la fabrique des conseils citoyens. En mobilisant conjointement ces deux perspectives complémentaires, nous exploitons la capacité des méthodes quantitatives à identifier des tendances et des régularités, et nous tirons parti de la pertinence des méthodes qualitatives pour saisir les représentations, les logiques d'action et les interactions entre tous les acteurs de l'action publique impliqués.

Faisant suite à la présentation de notre stratégie de recherche, nous présentons les données de notre **enquête documentaire**, de notre **enquête quantitative** et de notre **enquête qualitative**.

Enquête documentaire

Tout d'abord, la « sociologie totale » du dispositif des conseils citoyens repose sur une ENquête DOcumentaire de collecte et d'analyse des sources traitant de la

« démocratie PARTicipative » (ENDOPART 1945-2024) en France de 1945 à 2024 (figure n° Fo-2).

Période	Travail documentaire	Objectifs
1945-2024	Textes législatifs et réglementaires	(Re)tracer la rationalisation de la participation citoyenne, identifier les dynamiques de changement et d'inertie dans le « référentiel global », dans les politiques de « démocratie participative » et dans le cadre législatif et réglementaire des conseils citoyens.
2013-2014	Débats et documents parlementaires	Saisir les représentations du personnel politique sur la « démocratie participative » et les quartiers populaires dans la fabrique législative des conseils citoyens.
2012-2016	Archives ministérielles	Mettre au jour les stratégies internes des agents du ministère de la Ville sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des conseils citoyens, et identifier les résistances institutionnelles et les arbitrages politiques.
1995-2024	Littérature scientifique	Prendre au sérieux les effets de l'engagement académique des chercheurs et les conséquences de la sociologie « critique » sur la « démocratie participative » et sur les conseils citoyens.
1958-2024	Littérature grise	Analyser les productions sur la « démocratie participative » et sur les conseils citoyens pour saisir les représentations, les discours et les pratiques de tous les acteurs de l'action publique (agents administratifs, chercheurs, consultants, élus, étudiants, militants associatifs, professionnels, etc.).
2005-2024	Articles de presse	Suivre la mise en œuvre des conseils citoyens, identifier les difficultés, les tensions et les résistances à l'échelle nationale et locale, tout en repérant des terrains de recherche potentiels à partir de la couverture médiatique.

Figure n° FO-2 : Tableau résumant les principales informations sur les sources collectées et analysées dans le cadre de l'enquête ENDOPART 1945-2024

Ce travail qui a été initié dans une démarche pragmatique dès notre entrée en master en 2015 permet de croiser les regards sur les dynamiques historiques, juridiques et institutionnelles de la « démocratie participative » afin de saisir les représentations des différents acteurs de l'action publique producteurs de documentation sur cet objet.

Premièrement, nous avons procédé à une revue de la législation⁶⁴ et de la réglementation⁶⁵ sur la « démocratie participative » couvrant la période 1945-2024.

Cette analyse rétrospective effectuée à partir du portail *Légifrance*, du site *vie-publique.fr* et de la base documentaire *I-Ville* nous a d'abord permis de retracer toutes les étapes du processus de rationalisation de la participation citoyenne, en partant de la fin de la Seconde Guerre mondiale où elle devient progressivement un enjeu dans

⁶⁴ La législation désigne l'ensemble des lois adoptées par le pouvoir législatif qui établissent les règles générales et obligatoires régissant les rapports sociaux, politiques et économiques.

⁶⁵ La réglementation désigne l'ensemble des normes édictées par le pouvoir exécutif ou administratif, qu'elles soient contraignantes (ordonnances, décrets et arrêtés) et non contraignantes (circulaires, directives et notes de service), afin de préciser et d'encadrer l'application des lois dans des domaines spécifiques.

les « politiques *des Villes* »⁶⁶ jusqu'à la promulgation de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 qui crée les conseils citoyens dans le cadre institutionnalisé de la « politique de *la Ville* » (Epstein, 2013 ; Tellier, 2024)⁶⁷.

Cette analyse longitudinale nous a ensuite permis de tracer chemin faisant toutes les évolutions légales et réglementaires du nouveau dispositif de l'« offre publique de participation » à travers le temps — articulant donc les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation — et de les mettre en regard avec l'histoire juridique de la « démocratie participative » pour saisir les dynamiques de changement et d'inertie de l'action publique. Par ailleurs, il est possible d'évaluer l'influence de la nouvelle norme « participative » introduite par la Loi « Lamy » — en d'autres termes, son « héritage », même si l'échelle de temps nous invite à la prudence — sur les représentations et sur les pratiques des acteurs de la politique de la Ville et au-delà.

Deuxièmement, nous avons procédé à la collecte et à l'analyse systématiques des débats (en séances plénières et en commissions à l'Assemblée nationale et au Sénat) et des documents parlementaires (projet de loi, étude d'impact, rapports, amendements, annexes et différentes versions du texte) qui entourent la fabrique de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine entre 2013 et 2014. Faire parler le parlement (De Galembert, Rozenberg, Vigour, 2013) révèle ainsi les représentations du personnel politique français (ministres, députés et sénateurs) sur la « démocratie participative ».

Ces débats parlementaires (d'une part), rendus disponibles par des retranscriptions et par des comptes-rendus publiés dans le *Journal officiel de la République française* (JORF), sur *Légifrance* et sur les sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat — ce qui nous rend donc tributaire du travail des sténotypistes, fournissent un accès direct aux discours qui entourent la création législative du dispositif des conseils citoyens. Par exemple, ces sources nous permettent de saisir comment la « démocratie participative » est appréhendée par les parlementaires en fonction de leur trajectoire sociologique, de leur statut (élu national, élu local ou les

⁶⁶ Dans un ouvrage intitulé *L'État animateur. Essai sur la politique de la Ville*, Jacques DONZELOT et Philippe ESTÈBE distinguent la « politique des villes » et la « politique de la ville » pour signifier le passage à une politique nationale qui correspond à l'institutionnalisation de la politique publique à la fin des années 1980 et au début des années 1990 (Donzelot, Estèbe, 1994).

⁶⁷ Dans cette thèse, nous écrivons « politique de la Ville » avec un « V » majuscule, afin de marquer la distinction entre la politique publique et les communes (les villes).

deux dans le cadre du cumul des mandats) et de leur orientation politique dans le contexte tendu de la campagne pour les élections municipales de 2014.

Ces documents parlementaires (d'autre part), rendus disponibles sur les sites internet des deux Chambres, constituent un matériau riche pour analyser les points de tension, les négociations et les compromis — c'est-à-dire les ajustements progressifs et successifs opérés au fil de la discussion parlementaire — qui ont façonné la Loi « Lamy » et le dispositif des conseils citoyens créé par l'article 7.

Troisièmement, nous avons procédé à l'analyse des archives du ministère de la Ville produites entre 2012 et 2016.

D'une part, l'accès aux archives de François LAMY (ministre délégué chargé de la Ville de 2012 à 2014) et de ses collaborateurs nous a été permis par le partage du travail de consultation, de référencement, de reproduction (photos et vidéos) et de commentaire réalisé par François DELAFOSSE et Pauline ROBERT sous la direction de Julien TALPIN en 2019⁶⁸.

D'autre part, l'accès aux archives de Najat VALLAUD-BELKACEM (ministre des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports de 2012 à 2014), de Patrick KANNER (ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports de 2014 à 2017), de Myriam EL KHOMRI (secrétaire d'État à la politique de la Ville de 2014 à 2015), d'Hélène GEOFFROY (secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville de 2016 à 2017) et de leurs collaborateurs nous a été permis par la réalisation d'un stage non rémunéré au cabinet du ministre de la Ville qui s'est déroulé du 15 au 21 février 2016 à l'hôtel de Broglie situé dans le 7^e arrondissement de Paris.

Ce travail d'archives nous offre une perspective interne inédite sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du dispositif des conseils citoyens. Par exemple, ces sources nous permettent de mettre au jour les questionnements, les orientations stratégiques, les points de tension, les résistances institutionnelles, les négociations et les arbitrages observés au plus haut niveau de l'État. Pour répondre à des enjeux de confidentialité et de non-divulgateion, la plupart de ces sources ont été intégrées de manière détournée dans cette thèse.

Par ailleurs, dans une perspective complémentaire au travail effectué dans les archives, nous avons régulièrement consulté les transcriptions des discours des

⁶⁸ Dans cette note, nous les remercions tous les trois pour leur travail colossal et pour sa mise à disposition qui a contribué à nourrir nos recherches doctorales.

présidents de la République, des Premiers ministres et des membres des gouvernements successifs prononcés entre 2012 et 2024 publiés sur *I-Ville* et *vie-publique.fr* ainsi que les retransmissions de ces discours sur les plateformes *Dailymotion* et *YouTube* pour en faire nous-même la retranscription.

Quatrièmement, nous avons procédé à la collecte, à la lecture et à l'analyse — qui ne saurait être totalement exhaustive — de la littérature scientifique française et francophone sur la « démocratie participative » (*encadré n° EO-5*) produite entre 1995 et 2024.

Encadré n° EO-5 : Prendre la recherche sur la « démocratie participative » comme objet de recherche

Alors que la recherche commence à se développer sur cet objet dans les universités étatsuniennes dès la fin des années 1960 (Arnstein, 1969 ; Pateman, 1970), les travaux sur la « démocratie du public » (Manin, 1995) qui émergent dans la littérature scientifique française à partir des années 1990 et l'engouement qui s'en suit dans les années 2000 (Blondiaux, Fourniau 2011) n'acquièrent leur légitimité que tardivement (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005), cette dernière reposant surtout sur un travail de décloisonnement du champ (Talpin, 2008 ; Mazeaud, 2009 ; Gourgues, 2010 ; Mazeaud, 2010 par exemple) entrepris par les membres du GIS D&P créé en 2009 et approfondi avec la fondation de la revue *Participations* en 2011.

À la frontière des sciences et des politiques de « participation », la communauté académique contribue activement à l'innovation démocratique dans une démarche réflexive largement documentée par la littérature scientifique — création, animation, évaluation, circulation des dispositifs « participatifs » par exemple (Birck, 2010 ; Bacqué, 2015 ; Gourgues, 2010 ; O'Miel, 2015 ; O'Miel, 2016 ; Lefebvre, Legris, 2018 ; Mazeaud, 2010 ; Mazeaud, Nonjon, 2018). Ainsi, le champ académique constitue pour notre enquête un terrain de recherche à part entière.

Ces dernières décennies, les enquêtes quantitatives « EngEns » (Spire, 2010 ; Sawicki, 2015) et « MilitEns » (Contamin *et al.*, 2023) ont d'ailleurs réaffirmé la persistance de l'engagement enseignant. En effet, les travaux soulignent déjà que les enseignants et que les chercheurs forment, par rapport à d'autres groupes professionnels, un ensemble encore socialement homogène, particulièrement

mobilisé, quel que soit le type d'engagement considéré, et politiquement ancré à gauche (Geay, 2010 ; Moreau, 2014). Par ailleurs, la « multipositionnalité » (Boltanski, 1973) des acteurs universitaires nous invite à penser la porosité des frontières entre le champ des idées et de l'action politique.

En dépit des controverses récentes (O'Miel, 2016 ; Bobbio, Florida, 2016 ; Gourgues *et al.*, 2017), l'implication des chercheurs dans les dispositifs de l'« offre publique de participation » produit des effets qui doivent être pris au sérieux. Car de la même manière qu'il avait accompagné le passage de la démocratie de concertation à la délibération (Blondiaux, Manin, 2021)⁶⁹, le champ académique est au cœur d'un mouvement de « radicalisation » de la « démocratie participative » revendiqué par les tenants de l'approche « néo-communautarienne » qui fait l'objet du **premier chapitre** de cette thèse. Ensemble, tous ces individus — et son auteur en fait partie, *de facto* — étudient les conditions permettant la mise en œuvre d'un idéal d'inclusion et de décision raisonnée (Manin, 2011). Dans un mouvement réciproque, la recherche se nourrit de son terrain et celui-ci s'en nourrit en retour.

Cette méta-analyse nous permet de considérer les professionnels de la recherche comme des acteurs à part entière du champ de la « démocratie participative » — qu'ils en soient des « adeptes » ou des « hérétiques » — dont le discours et les pratiques influencent les dynamiques du « mythe d'action publique ». Après l'ouverture de notre sujet de thèse à toutes les dimensions du dispositif des conseils citoyens opérée en 2020, nos collègues sont d'ailleurs aussi devenus nos enquêtés — jusqu'à nos propres directeurs de thèse et membres du jury de soutenance⁷⁰.

⁶⁹ Les théories délibératives trouvent leurs origines dans le dialogue (Habermas, Rawls, 1997) entre les travaux de Jürgen HABERMAS (Habermas, 1962) et de John RAWLS (Rawls, 1971). Le renversement théorique selon lequel « *la démocratie est affaire de transformation plutôt que d'agrégation des préférences individuelles* » (Elster, 1998, p. 1, notre traduction) implique que « *la source de la légitimité n'est pas la volonté déjà déterminée des individus, mais son processus de formation* », ainsi « *la décision n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous* » (Manin, 1985, p. 11).

⁷⁰ Par exemple, nous avons réalisé des entretiens avec Marie-Hélène BACQUÉ, Marion CARREL, Jeanne DEMOULIN, Renaud EPSTEIN, Thomas KIRSZBAUM, Héloïse NEZ et Julien TALPIN.

Cinquièmement, nous avons procédé à la collecte et à l'analyse de la « littérature grise »⁷¹ sur la « démocratie participative » produite entre 1958 et 2024 par une multitude d'acteurs (agents de l'administration, chercheurs universitaires, consultants, élus, étudiants, militants associatifs et professionnels par exemple).

À la fin des années 1950⁷², l'enjeu de la participation citoyenne est surtout porté dans l'espace public par des militants et par des professionnels du développement social et urbain (DSU) qui contribuent largement à sa « mise à l'agenda » politique (Hatzfeld, 2005 ; Roux, 2011). Essentiellement structurés en réseaux associatifs, ces acteurs sont les principaux organisateurs d'évènements (ateliers, débats, colloques, conférences, groupes de travail, séminaires, *etc.*) et les principaux producteurs de ressources critiques (articles publiés dans des revues spécialisées⁷³, comptes rendus, feuilles de route, guides pratiques, livres blancs, rapports, *etc.*) sur la « démocratie participative » dans la phase d'institutionnalisation de la politique publique qui débute dans les années 1980. Après la création d'un ministère de la Ville en 1990 — c'est son parachèvement, l'administration centrale et les différentes institutions nationales et locales se saisissent à leur tour de cet objet dans un objectif d'évaluation de l'action publique.

Foisonnante, cette « littérature grise » est facilement accessible dans les archives et sur internet. Tout à la fois, la lecture et l'analyse de ces nombreux documents nous permettent de saisir les représentations, les discours et les pratiques de l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués dans le champ de la « démocratie participative », notamment sur les dispositifs de l'« offre publique de participation ».

Après leur mise en œuvre dans les territoires à partir de 2015, les conseils citoyens ont d'ailleurs fait l'objet d'une « littérature grise » particulièrement abondante (études de cas, évaluations, guides pratiques, mémoires de recherche, rapports, *etc.*) que nous avons systématiquement récoltée, lue, analysée et comparée. Étudier les arènes où naissent ces productions est essentiel pour comprendre comment

⁷¹ Par « littérature grise », on désigne « *tout type de document produit par le gouvernement, l'administration, l'enseignement et la recherche, le commerce et l'industrie, en format papier ou numérique, protégé par les droits de propriété intellectuelle, de qualité suffisante pour être collecté et conservé par une bibliothèque ou une archive institutionnelle, et qui n'est pas contrôlé par l'édition commerciale* » (Schöpfel, 2012, p. 14).

⁷² Cette période est marquée par la fondation du club Jean-Moulin en 1958 et par la création de l'Association démocratique des élus locaux et sociaux (ADELS) en 1959 qui prendra le nom d'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS, également) en 1964.

⁷³ Bien que ces revues soient parfois payantes, elles sont souvent éditées par les organisations elles-mêmes. En ce sens, elles ne sont pas contrôlées par l'édition commerciale *stricto sensu* et répondent donc, en partie, à la définition de la « littérature grise ».

se construit le « référentiel sectoriel » de la politique de la Ville qui influence lui-même le « référentiel global » de la « démocratie participative ».

Sixièmement, nous avons procédé à une revue et à une veille médiatiques nationale et locale systématiques sur l'évolution de la politique de la Ville de 2005 à 2024, sur la réforme de la politique publique (2008-2010 et 2012-2014) et sur le dispositif des conseils citoyens lui-même — en parallèle à l'initiative de Madelin, 2019.

En offrant une couverture régulière et diversifiée des événements qui touchent de près ou de loin à notre sujet de thèse, la presse généraliste et spécialisée — dont l'accès nous a été rendu possible par l'abonnement de l'Université de Lille à la base de données « Europresse » — nous permet de recueillir des informations vérifiées sur le contexte politique, sur le déroulement des moments qui participent au changement ou à l'inertie de la politique de la Ville et sur la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens.

Cette revue et cette veille médiatiques sont particulièrement utiles pour saisir les représentations, les discours et les pratiques de tous les acteurs à toutes les échelles, à tous les niveaux et à tous les moments. Par ailleurs, elle nous permet d'identifier des difficultés, de révéler des points de tension, de mettre au jour des résistances et des blocages institutionnels dans l'installation et dans le fonctionnement des nouveaux dispositifs de l'« offre publique de participation ».

Face à la profusion des conseils citoyens — théoriquement, 1 514 doivent être installés dans les QPV —, le travail des journalistes nous permet aussi de repérer des terrains de recherche potentiels en offrant une cartographie des territoires où la situation s'avère « remarquable » dans un sens comme dans un autre.

Finalement, l'enquête ENDOPART 1945-2024 a rendu possible la constitution d'une base de données très riche, couvrant à la fois toutes les échelles et toutes les temporalités de la fabrique du dispositif des conseils citoyens ; et bien au-delà, pour replacer sa trajectoire dans l'histoire de la politique de la Ville et de la « démocratie participative ».

Enquête quantitative

Ensuite, la « sociologie totale » du dispositif des conseils citoyens repose sur cinq enquêtes quantitatives réalisées entre 2015 et 2024 (*figure n° Fo-3*). Ce travail

qui a été initié dès le début de notre doctorat en 2017 nous a permis de construire des bases de données sur toutes les dimensions fondamentales du nouveau dispositif de l'« offre publique de participation » (intégration dans les contrats de ville, labellisation par les arrêtés préfectoraux, encadrement et accompagnement par les collectivités territoriales, organisation, formation, moyens, actions, caractéristiques socio-démographiques et rapport à l'engagement du public) et d'identifier des tendances et des régularités dans sa mise en œuvre à tous les moments de son existence.

Enquête	Objectifs	Sources
COVIL 2015-2024	Analyser la place, l'organisation, la composition et les moyens des conseils citoyens dans les contrats de ville 2015-2024 conclus dans la région des Hauts-de-France.	39
APRÉCI 2015-2022	Étudier les arrêtés préfectoraux portant labellisation et composition des conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France de 2015 à 2022 pour établir un état des lieux et une sociographie « officielle ».	169
ONPV 2018	Saisir toutes les dimensions de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France en 2018.	102
SOCLE 2019	Mettre au jour les caractéristiques sociodémographiques et le rapport à l'engagement des membres des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en 2019.	292
		602

Figure n° Fo-3 : Tableau récapitulatif des informations sur les enquêtes quantitatives réalisées dans le cadre de la thèse

Pour l'essentiel⁷⁴, les données quantitatives ont été collectées dans la région des Hauts-de-France, connue pour être un « laboratoire » historique de la « démocratie participative ». Après l'Île-de-France, ce territoire — qui est celui de l'Université de Lille et qui nous est donc le plus accessible d'un point de vue géographique — concentre la plus grande population d'habitants résidant en quartier prioritaire (667 970 habitants en 2013, soit 11,2 % de la population régionale⁷⁵). Au total, 199 QPV composent les départements de l'Aisne (n=17), du Nord (n=91), de l'Oise (n=18), du Pas-de-Calais (n=64) et de la Somme (n=9). Conformément à l'article 7 de la Loi de

⁷⁴ Certaines enquêtes nationales ont été mobilisées pour rendre compte de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens à plus grande échelle et dans un objectif de comparaison.

⁷⁵ Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET), Ministère de la Cohésion des territoires, *Atlas des quartiers prioritaires de la politique de la Ville. Outil d'analyse et de comparaison des quartiers prioritaires et de leur environnement - Région Hauts-de-France*, Système d'information géographique de la politique de la Ville (SIG Politique de la Ville), *sig.ville.gouv.fr* [en ligne], septembre 2017. Disponible sur : <https://sig.ville.gouv.fr/Atlas/QP_r%C3%A9gions_2017/fichiers/ATLAS-HAUTS-DE-FRANCE-V3.pdf>, consulté le 12 octobre 2024.

programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, ce sont autant de conseils citoyens qui doivent être installés sur ces territoires et qui deviennent des terrains de recherche potentiels. Par conséquent, les méthodes d'enquête quantitatives se prêtent particulièrement bien à une telle profusion d'instances et de participants.

Au total, nous mobilisons les données issues de quatre enquêtes quantitatives menées dans la région des Hauts-de-France à tous les moments de la fabrique du dispositif des conseils citoyens : l'enquête **COVIL 2015-2024**, l'enquête **APRÉCI 2015-2022**, l'enquête **ONPV 2018** et l'enquête **SOCLE 2019**.

COVIL 2015-2024

Premièrement, l'enquête COntrats de VILLE 2015-2024 (COVIL 2015-2024) porte sur 39 des 41 contrats de villes⁷⁶ identifiés et signés par les partenaires de la politique de la Ville dans la région des Hauts-de-France pour la période 2015-2024 (*figure n° Fo-4*).

Initialement prévus pour être conclus à l'échelle intercommunale pour une durée de six ans (2014-2020)⁷⁷, les contrats de ville sont des dispositifs pluriannuels — amendés par une programmation annuelle — visant à coordonner les engagements et les actions de tous les partenaires de la politique de la Ville en matière de cohésion urbaine, de cadre de vie et de développement économique. À ce titre, l'article 7 de la Loi « Lamy » dispose que les conseils citoyens « *sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville* »⁷⁸.

Pour chacun de ces documents trouvés sur la base documentaire *I-Ville*, sur les sites internet des préfetures, des intercommunalités et des communes, nous avons cherché si le contrat de ville faisait référence et dans quelle mesure à la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, au principe de « coconstruction », aux conseils citoyens, à leurs missions, à leur association aux instances de pilotage de la politique de la Ville, à la composition du public, aux modalités d'enrôlement (tirage

⁷⁶ Pour deux d'entre eux, c'est-à-dire la Communauté d'agglomération de la Région de Compiègne (CARC) et la Communauté d'agglomération de Saint-Omer (CAPSO), les documents n'étaient pas ou plus disponibles en ligne au moment de l'enquête.

⁷⁷ Initialement, les contrats de ville devaient être conclus pour la période 2014-2020. Faisant suite à des retards dans la mise en œuvre de la réforme, ils sont signés en 2015 et leur échéance est prorogée — c'est-à-dire renvoyée à une date ultérieure — une première fois jusqu'en 2022, une deuxième fois jusqu'en 2023 et une troisième fois jusqu'en 2024.

⁷⁸ « Article 7 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

au sort, notamment), aux moyens alloués (subventions, lieu de réunion et appui technique par exemple) et aux actions de formation. Toutes les informations ont été codées dans un tableur pour constituer la base de données et nous avons opéré des traitements statistiques à partir du logiciel RStudio.

Pour l'essentiel, cette enquête nous a permis de repérer et de mesurer les écarts entre les objectifs définis par le législateur dans la Loi « Lamy » et leur traduction concrète dans les contrats de ville conclus dans la région des Hauts-de-France. Ainsi, l'enquête COVIL 2015-2024 contribue à la compréhension globale et fine du processus d'institutionnalisation des conseils citoyens sur le territoire et met au jour des dynamiques locales, des inégalités, des contraintes et des opportunités pour le développement de la « démocratie participative » dans les QPV.

APRÉCI 2015-2022

Deuxièmement, l'enquête sur les Arrêtés PRÉfectoraux portant labellisation, composition et fonctionnement des conseils CItoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France sur la période 2015-2022 (APRÉCI 2015-2022) identifie officiellement 169 instances sur l'ensemble du territoire (*figure n° Fo-5*).

Dans son article 7, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoit que « *le représentant de l'État dans le département, après consultation du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, reconnaît la composition du conseil citoyen et accorde, si besoin est, la qualité de structure porteuse du conseil citoyen à une personne morale chargée d'assurer le fonctionnement du conseil citoyen* »⁷⁹. Autrement dit, il revient au préfet de département ou à son délégué de prendre l'arrêté préfectoral qui reconnaîtra le conseil citoyen aux « yeux » de la République française.

Ces arrêtés sont regroupés dans des recueils des actes administratifs (RAA) qui recensent les décisions des services de l'État et de certaines autorités administratives à l'échelon départemental dont la publicité est obligatoire — principalement des actes réglementaires et de portée générale. D'une part, ces RAA sont théoriquement accessibles pour consultation en version papier en préfecture. D'autre part, ils sont rendus disponibles en version électronique sur les sites internet des préfectures. Nous

⁷⁹ « Article 7 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

avons procédé à un long et minutieux travail de collecte de ces actes dans leur version numérique pour l'ensemble des départements de la région Hauts-de-France.

Au terme d'un véritable « travail de fourmis » qui s'est étalé de 2015 à 2022 (*encadré n° Eo-6*), nous avons retrouvé 169 arrêtés préfectoraux sur les 6 582 recueils des actes administratifs (RAA) consultés. Pour commencer, l'année 2015 est la première année où nous avons trouvé un arrêté préfectoral portant labellisation, composition et fonctionnement d'un conseil citoyen⁸⁰. Pour finir, l'année 2022 correspond à l'année de « clôture » de ce terrain de recherche particulièrement chronophage⁸¹.

Encadré n° Eo-6 : Chercher la reconnaissance des conseils citoyens par l'État, un « travail de fourmis »

Alors que les RAA sont tous publiés en ligne — à quelques exceptions près en fonction des erreurs humaines —, les modalités d'accès varient fortement d'une préfecture à l'autre et rendent plus ou moins complexe la tâche du chercheur en quête de retrouver les preuves de la reconnaissance « officielle » des conseils citoyens par l'État qui fournit rarement des outils de recherche et des sommaires.

En moyenne, les RAA sont accessibles « à l'unité » en 5 « clics » de souris : 5 pour le département de l'Aisne (4 220 clics), 6 pour le département du Nord (16 524 clics), 6 pour le département de l'Oise (4 272 clics), 4 pour le département du Pas-de-Calais (5 652 clics) et 4 pour le département de la Somme (3 436 clics). Au total, nous avons donc effectué 34 104 clics pour accéder aux 6 582 RAA publiés entre 2015 et 2022 — dont près de la moitié pour le seul département du Nord.

Dans la majorité des cas, les arrêtés portant labellisation, composition et fonctionnement des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France sont scannés, et toute recherche par mot-clé est rendue impossible. Par conséquent, il nous a fallu

⁸⁰ En réalité, nous avons commencé à récolter et à analyser les RAA à partir du mois de février 2014 — date de promulgation de la Loi « Lamy » —, sans rien trouver. Par conséquent, nous avons décidé de ne pas inclure le décompte de ces documents.

⁸¹ Considérant les efforts démesurés pour poursuivre l'enquête au vu des résultats, nous avons décidé d'y mettre un terme en 2022. Premièrement, car on ne trouve qu'un seul arrêté préfectoral portant labellisation, composition et fonctionnement des conseils citoyens pour l'année 2018 et que ce décompte tombe à 0 pour les années 2019, 2020, 2021 et 2022. Deuxièmement, car nos enquêtes des services de l'État nous avouent que certaines préfectures refusent de prendre les arrêtés préfectoraux dans l'attente d'en savoir plus sur le futur du dispositif des conseils citoyens. Troisièmement, car nous avons débuté le long processus d'écriture du manuscrit de thèse en 2021 et que nous commençons à rédiger des parties qui nécessitent de disposer de données quantitatives arrêtées à partir de l'année 2022.

trier « manuellement » la plupart des 6 582 RAA récoltés en vérifiant chaque page — d'une poignée à plusieurs centaines pour chacun d'entre eux — visuellement.

Ensuite, les RAA répondant aux critères de sélection ont été triés, stockés et indexés avant d'être intégrés à la base de données par un travail particulièrement aliénant de codage dans un tableur sous le logiciel Microsoft Excel.

Au moment de réaliser les derniers calculs sur l'enquête APRÉCI 2015-2022, les sites des préfectures n'étaient même plus accessibles aux internautes français. Pendant notre enquête, nous avons régulièrement dû nous connecter par un réseau privé virtuel (*virtual private network* ou VPN) depuis une adresse de protocole internet (*internet protocole adress* ou IP) localisée aux États-Unis d'Amérique pour parvenir à nos fins.

Peut-être serait-il temps d'engager une refonte et une harmonisation des infrastructures informatiques de l'État ; il en va de l'enjeu de l'accès à l'information des citoyens et de la santé mentale des chercheurs.

Ces arrêtés préfectoraux contiennent de précieuses informations pour engager une enquête quantitative systématique sur les conseils citoyens et sur leur public. En fonction des départements peuvent être mis à disposition de l'enquêteur : la date de l'arrêté préfectoral, l'identité et la fonction du signataire, la date de la demande de labellisation du conseil citoyen, l'identité et la qualité du demandeur, le nom et la localisation de la commune et du QPV, les modalités de constitution des collègues « habitants » et « associations et acteurs locaux », le nombre de conseillers citoyens dans chaque collège, leur statut (titulaire ou suppléant), les modalités d'enrôlement (tirage au sort, appel à volontaires et nomination), ainsi que des informations personnelles sur le public des conseils citoyens (nom, prénom, sexe, date de naissance, lieu de résidence, nom et siège de la structure représentée le cas échéant).

En procédant à une analyse systématique des arrêtés préfectoraux, l'enquête APRÉCI 2015-2022 permet d'étudier précisément le processus de reconnaissance des conseils citoyens par l'État. Comme l'enquête COVIL 2015-2024, ce travail de recherche nous donne l'opportunité de mesurer les écarts entre les exigences légales et leur traduction dans la réalité sociale sur la mise en place de la nouvelle géographie prioritaire, sur les dynamiques de labellisation des conseils citoyens, sur les pratiques d'enrôlement et sur les caractéristiques socio-démographiques des participants. Ainsi, l'enquête APRÉCI 2015-2022 nous permet de mettre au jour les disparités territoriales, les résistances et les adaptations locales.

Dpt	EPCI	Acronyme	Type	Signature	Collecté
59	Communauté d'agglomération de Cambrai	CAC	CA	15/06/29	Oui
59	Communauté d'agglomération La Porte du Hainaut	CAPH	CA	15/06/26	Oui
59	Communauté d'agglomération du Douaisis	CAD	CA	15/06/26	Oui
59	Communauté d'agglomération Maubeuge - Val de Sambre	CAMVS	CA	15/06/26	Oui
59	Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole	CAVM	CA	15/06/30	Oui
59	Communauté de communes Cœur d'Ostrevent	CCCO	CC	15/07/10	Oui
59	Communauté de communes de Flandre Intérieure	CCFI	CC	15/06/25	Oui
59	Communauté de communes du Caudrésis et du Catésis	CA2C	CC	15/06/23	Oui
59	Communauté de communes du Pays de Mormal	CCPM	CC	15/06/22	Oui
59	Communauté de communes du Sud Avesnois	CCSA	CC	15/07/01	Oui
59	Communauté de communes Pévèle-Carembault	CCPC	CC	15/06/30	Oui
59	Communauté urbaine de Dunkerque	CUD	CU	15/07/09	Oui
59	Métropole européenne de Lille	MEL	Métropole	15/07/15	Oui
60	Communauté de communes du Liancourtois la Vallée Dorée	CCLVD	CC	15/12/18	Oui
60	Communauté de communes du Pays de Valois	CCPV	CC	15/07/10	Oui
60	Communauté d'agglomération de la Région de Compiègne	CARC	CA	15/07/09	Non
60	Communauté de communes du Clermontois	CCC	CC	15/07/07	Oui
60	Communauté d'agglomération du Beauvaisis	CAB	CA	15/07/06	Oui
60	Communauté de l'agglomération Creilloise	CAC	CA	15/07/06	Oui
60	Communauté de communes du Pays Noyonnais	CCPN	CC	15/07/06	Oui
60	Communauté de communes des Sablons	CCS	CC	15/07/02	Oui
60	Communauté de communes des Pays d'Oise et d'Halatte	CCPOH	CC	15/07/02	Oui
62	Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay-Nœux et environs	Artois Comm	CA	15/06/03	Oui
62	Communauté d'agglomération du Calaisis	CAC	CA	15/06/26	Oui
62	Communauté d'agglomération de Lens-Liévin	CALL	CA	15/06/27	Oui
62	Communauté d'agglomération boulonnaise	CAB	CA	15/06/26	Oui
62	Communauté d'agglomération de Saint-Omer	CAPSO	CA	15/05/28	Non
62	Communauté d'agglomération Hénin-Carvin	CAHC	CA	15/07/07	Oui
62	Communauté de communes du Pays d'Aire	CCPA	CC	15/06/13	Oui
62	Communauté de communes Mer et Terres d'Opale	CCMTO	CC	15/06/24	Oui
62	Communauté de communes de la Terre des Deux Caps	CCT2C	CC	15/07/01	Oui
62	Communauté urbaine d'Arras	CUA	CU	15/02/09	Oui
80	Communauté de communes de l'Abbevilleois	CCA	CC	15/10/05	Oui
80	Communauté d'agglomération d'Amiens métropole	CAAM	CA	15/02/20	Oui
02	Communauté de communes Villers-Cotterêts - Foret de Retz	CCVCFR	CC	15/07/03	Oui
02	Communauté d'agglomération du Soissonnais	CAS	CA	15/06/30	Oui
02	Communauté de communes de la Région de Château-Thierry	CCRCT	CC	15/07/03	Oui
02	Communauté de communes Chauny-Tergnier	CCCT	CC	15/06/24	Oui
02	Communauté de communes des Trois Rivières	CC3R	CC	15/06/22	Oui
02	Communauté de communes Villes d'Oyse	CCVO	CC	15/06/22	Oui
02	Communauté d'agglomération de Saint-Quentin	CASQ	CA	15/07/03	Oui

Figure n° FO-4 : Tableau modélisant les informations sur les contrats de ville de la région des Hauts-de-France dans l'enquête COVIL 2015-2024⁸²

⁸² **Légende :** Dpt=Département ; EPCI=Établissement public de coopération intercommunal ; CA=Communauté d'agglomération ; CC=Communauté de communes ; CU=Communauté urbaine. Dans la colonne « Signature », les dates sont au format « aa/mm/jj » (année, mois, jour).

| Introduction générale

Dpt	CT	QPV
02	Château-Thierry	Blanchard
02	Château-Thierry	Vaucrises
02	Chauny	Quartier de la Résidence
02	Hirson	Champ Roland et Bords de l'Oise
02	Hirson	Gare et Verrière
02	La Fère	Quartier de L'Artilleur
02	Laon	Montreuil - Champagne Moulin - Roux
02	Saint-Quentin	Europe - Neuville - Vermandois - Faubourg d'Isle
02	Soissons	Chevreaux
02	Soissons	Presles
02	Soissons	Saint-Crépin Ouest
02	Tergnier	Roosevelt Rebequet
02	Villers-Cotterêts	Route de Vivières
59	Aniche	Quartier Prioritaire d'Aniche
59	Anzin	Verrerie/Square République et Zone intercommunale des Rives de l'Escaut
59	Armentières	Attargette - Chanzy et Bizet - Briquetterie
59	Aubercicourt	Quartier Prioritaire d'Aubercicourt
59	Auby	Auby Centre
59	Beuvrages	Zone intercommunale des Rives de l'Escaut
59	Bruay-sur-l'Escaut	Cité Thiers - Cité du Rivage
59	Caudry	Centre Ville - Gambetta
59	Communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre	Quartier intercommunal Sous-le-Bois Montplaisir Rue d'Hautmont
59	Condé-sur-l'Escaut	Centre Ville et Lecocq
59	Coudekerque-Branche	Petit Steendam
59	Croix	Saint-Pierre
59	Denain	Quartiers prioritaire de la ville de Denain
59	Douchy-les-Mines	Boulevard de la Liberté
59	Dunkerque	Banc Vert - Ile Jeanty - Carré de la Vieille - Jeu de mail, Soubise et Basse Ville
59	Écaillon	Quartier prioritaire de la ville d'Écaillon
59	Escaudain	Couture Savonnerie
59	Escaudain, Lourches	Quartier intercommunal Gambetta
59	Escaudain, Lourches, Roelux	Quartier intercommunal Schneider
59	Feignies	Les Explorateurs - Place du 8 Mai 1945 - Jean Jaurés - La Flamenne
59	Ferrière-la-Grande	Quartier du Village
59	Fourmies	Quartier prioritaire de Fourmies
59	Fresnes-sur-Escaut	Centre Ville, Le Trieu
59	Grande-Synthe	Albeck - Europe - Moulin
59	Hautmont	Bois du Quesnoy
59	Hautmont	Sous-le-Bois Montplaisir Rue d'Hautmont
59	Hazebrouck	Résidences Pasteur et Foch
59	Hornaing	Quartier Prioritaire de Hornaing
59	Jeumont	Centre-Lambreçon
59	Le Quesnoy	Coeur d'Étoile
59	Lille	Quartiers prioritaires de la ville de Lille
59	Loos	Oliveaux, Clémenceau, Épi de Soil
59	Lys-les-Lannoy	Longchamp
59	Marcq-en-Baroeul	La Briquetterie
59	Marly	Zone Intercommunale Faubourg de Cambrai - La Briquette
59	Masny	Quartier Prioritaire de Masny
59	Maubeuge	Écrivains
59	Maubeuge	L'Épinette
59	Maubeuge	Montplaisir
59	Maubeuge	Présidents/Pont de Pierre
59	Maubeuge	Provinces Françaises
59	Maubeuge	Sous-le-Bois
59	Mons-en-Baroeul	Nouveau Mons
59	Montigny-en-Ostrevent	Quartier Prioritaire de Montigny-en-Ostrevent
59	Onnaing	Quatre Chasses Poudrière Faiencerie
59	Ostricourt	Cité des Bois
59	Pecquencourt	Barrois
59	Pecquencourt	Lemay Sainte Marie
59	Quiévrechain	Centre Ville
59	Raismes	Sabatier, Zone intercommunale des rives de l'Escaut, Brunehaut et Arenberg
59	Ronchin	Comtesse de Ségur
59	Roubaix	Roubaix Centre
59	Roubaix	Roubaix Est
59	Roubaix	Roubaix Nord
59	Roubaix	Roubaix Ouest
59	Roubaix	Roubaix Sud
59	Saint-Pol-sur-Mer	Banc Vert - Ile Jeanty - Carré de la Vieille - Jeu de mail
59	Saint-Pol-sur-Mer	Quartiers Ouest
59	Saint-Saulve	La Pépinière
59	Seclin	La Mouchonnière
59	Sin-le-Noble	Les Epis
59	Somain	Quartier prioritaire de Somain
59	Téteghem-Coudekerque-Village	Degrootte
59	Tourcoing	Quartiers prioritaires de la ville de Tourcoing
59	Valenciennes	Dutemple
59	Valenciennes	Zone intercommunale des rives de l'Escaut - Faubourg de Lille
59	Valenciennes	Zone intercommunale Faubourg de Cambrai - La Briquette
59	Valenciennes, La Sentinelle	Chasse Royale - La Sentinelle
59	Vieux-Condé	Cité Le Jard
59	Vieux-Condé	La Solitude Hermitage
59	Villeneuve-d'Ascq	Quartiers Pont-de-Bois et Résidence-Poste-Terroir
59	Wallers	Arenberg
59	Wattignies	Blanc Riez
59	Wattrelos	Centralité de Beaulieu
59	Wattrelos	Villas/Couteaux
60	Beauvais	Argentine
60	Beauvais	Saint Jean
60	Beauvais	Saint Lucien
60	Clermont	Les Sables
60	Compiègne	Clos des Roses
60	Compiègne	La Victoire

60	Compiègne	Vivier Corax
60	Creil	Cavées
60	Creil	Plateau Rouher
60	Creil	Quartier du Moulin
60	Méru	Quartier de la Nacre
60	Nogent-sur-Oise	Les Côteaux/Granges
60	Nogent-sur-Oise	Les Rochers l'Obier
60	Noyon	Beauséjour
60	Noyon	Mont Siméon
60	Pont-Sainte-Maxence	Les Terriers
60	Villers-Saint-Paul	Belle Vue Belle Visée
62	Achicourt	Quatre As
62	Aire-sur-la-Lys	Centre-ville Historique
62	Angres	Cité Camus
62	Arras	Saint-Michel Goudemand
62	Arras	Arras Ouest
62	Auchel	Centre Ville - Cité 3
62	Avion	République - Cité 4
62	Barlin	Quartier du Regain
62	Beuvry	Renaissance
62	Boulogne-sur-Mer	Centre-ville
62	Boulogne-sur-Mer	Damrémont
62	Boulogne-sur-Mer	Chemin Vert - Beaurepaire - Malborough
62	Bruay-la-Buissière	Terrasses Basly
62	Bruay-la-Buissière, Divion	Coteau du Stade Parc - Cité 34
62	Bruay-la-Buissière, Haillicourt	Le Centre
62	Bully-les-Mines, Mazingarbe	Cité des Brebis
62	Calais	Beau Marais
62	Calais	Fort Nieulay - Cailloux - Saint-Pierre
62	Courcelles-lès-Lens	Du Village au Moulin
62	Courrières	Rotois - Saint Roch
62	Étaples	Quartier de la Renaissance
62	Évin-Malmaison	Cité Cornuault
62	Grenay, Loos-en-Gohelle	Cité 5 - Cité 11
62	Haisnes-lez-la-Bassée, Hulluch	Quartier Saint-Elie - Fosse 13
62	Harnes	Cité Bellevue
62	Hénin-Beaumont	Macé - Darcy
62	Hénin-Beaumont	Ponchelet - Kennedy
62	Houdain, Haillicourt	Le Haut d'Houdain
62	Le Portel	Quartier des Résidences
62	Le Portel, Boulogne-sur-Mer	Henriville - Montplaisir
62	Lens	Cité 12-14
62	Lens, Éleu-dit-Leauwette	Sellier Cité 4
62	Lens, Liévin, Loos-en-Gohelle	Les Hauts de Liévin - Résidence des Provinces - Cités 9-9bis
62	Lens, Vendin-le-Vieil, Loison-sous-Lens	Grande Résidence
62	Libercourt	La Haute Voie
62	Liévin	Calonne - Marichelles - Vent de Bise
62	Liévin	Blum - Salengro - 109
62	Lillers	Ville-centre
62	Longuenesse, Saint-Omer, Arques	Saint-Exupéry - Léon Blum
62	Marles-les-Mines, Auchel, Calonne-Ricouart	Quartier des Cité 5 - Cité de Marles - Cité du Rond-Point
62	Marquise	Quartier du Mieux-Etre
62	Mazingarbe	3 Cités
62	Méricourt	Quartier du Maroc - La Canche
62	Méricourt, Sallaumines	Quartier du 3/15
62	Montigny-en-Gohelle	Zac des Deux Villes
62	Montigny-en-Gohelle	La Plaine du 7
62	Noeux-les-Mines	Terre-Noeve
62	Outreau	Quartier Tour du Renard
62	Rouvroy	La Canche
62	Rouvroy	Languedoc - Cité 10
62	Rouvroy	Nouméa
62	Sains-en-Gohelle	Cité 10
62	Saint-Martin-Boulogne	Chemin Vert - Beaurepaire - Malborough ?
62	Saint-Nicolas-lez-Arras, Saint-Laurent-Blangy	Nouvelles Résidences
62	Saint-Omer	Quai du commerce - Saint-Sépulcre
62	Sallaumines, Avion	Les Blanches Laines Fosse 11 12 13
80	Abbeville	Les Argillières
80	Abbeville	L'Espérance
80	Abbeville	Soleil Levant
80	Amiens	Étouvie
80	Amiens	Les Parcheminiers
80	Amiens	Marcel Paul Salamandre - Condorcet Philéas Lebesgue
80	Amiens	Pierre Rollin
80	Amiens	Amiens Nord

Figure n° FO-5 : Tableau modélisant la liste des 169 arrêtés préfectoraux portant labellisation, composition et fonctionnement des conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France inclus dans l'enquête APRÉCI 2015-2022⁸³

⁸³ Légende : CT=Collectivité territoriale ; Dpt=Département ; QPV=Quartier prioritaire de la politique de la Ville ; 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme.

Ces arrêtés préfectoraux ont constitué de précieux documents pour identifier des terrains de recherche potentiels dans la région des Hauts-de-France. Toutefois, leur élaboration et leur contenu ont nécessité une interrogation critique de la part du chercheur.

Pour la majorité des cas (65,09 % exactement), les arrêtés préfectoraux portant labellisation, composition et fonctionnement des conseils citoyens ont été pris en 2016. Ce contexte d'urgence administrative a souvent conduit à des irrégularités et à des approximations dans leur élaboration. Alors qu'ils portent la signature des préfets et des préfets délégués pour l'égalité des chances (PDEC), les actes ont souvent été produits dans une logique « industrielle » par les services de l'État. Pressés par des délais serrés et dépassés par la masse des dispositifs à labelliser, les agents n'ont pas toujours eu la possibilité de vérifier systématiquement le respect des procédures. Certains arrêtés préfectoraux révèlent d'ailleurs au grand jour des erreurs factuelles, des arrangements institutionnels et des dysfonctionnements qui invalident la procédure et qui rendent même des conseils citoyens « illégaux » eu égard aux dispositions de la Loi « Lamy » — on pense à des « nominations » de membres des collèges « habitants » en dépit de l'injonction légale au tirage au sort par exemple.

En outre, il est essentiel de noter que la plupart des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France ne sont régis que par un seul arrêté préfectoral. Pourtant, l'un des phénomènes caractéristiques des dispositifs de « démocratie participative » est le fort taux de renouvellement des participants (*turnover*). Dès la publication des arrêtés préfectoraux, ces derniers deviennent donc obsolètes car ils ne reflètent déjà plus la composition réelle des conseils citoyens. Par ailleurs, prendre un acte administratif pour labelliser une nouvelle instance « participative » sur un territoire donné ne présage pas de sa dynamique ou de sa pérennité. Ces arrêtés préfectoraux donnent souvent l'illusion d'une « réalité administrative » des conseils citoyens — qui deviennent des « dispositifs de papier », alors que la plupart d'entre eux n'ont plus d'existence tangible au-delà des documents qui les actent.

ONPV 2018

Troisièmement, l'enquête de l'Observatoire national de la politique de la Ville réalisée à la fin de l'année 2018 (ONPV 2018) est basée sur l'analyse de 102 questionnaires administrés aux équipes projets politique de la Ville des collectivités

territoriales (intercommunalités et communes) porteuses d'un contrat de ville dans la région des Hauts-de-France. En fait, il s'agit de la seule enquête quantitative que nous n'ayons pas réalisée nous-même pour cette thèse. Cependant, nous en avons obtenu l'exclusivité dans le monde de la recherche et nous avons fourni un important travail de nettoyage de la base de données (toujours sous Microsoft Excel) pour la rendre exploitable et opérer des traitements statistiques (toujours sous RStudio).

Après la promulgation de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET) — c'est le service d'administration centrale de la politique de la Ville après la réforme de 2014 — mène des études ponctuelles afin de collecter des informations sur l'état d'avancement, les caractéristiques et le fonctionnement des conseils citoyens en cours d'installation sur l'ensemble du territoire national. En 2016, l'ONPV qui succède à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et au Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) reprend les travaux déjà réalisés sur le dispositif, dont une enquête biannuelle par questionnaire sur la composition des conseils citoyens.

Faisant suite à un entretien avec Kevin DEMANGECLAUDE, chargé d'évaluation et d'analyse territoriales à la direction des stratégies territoriales du CGET, réalisé le 22 janvier 2019 par téléphone, l'agent de l'État nous transmet par e-mail le questionnaire et une extraction « Hauts-de-France » de la base de données de l'enquête ONPV 2018 — la première du genre — sur les conseils citoyens⁸⁴.

Alors que 102 questionnaires ont été passés aux enquêtés à la fin de l'année 2018, 98 ont été terminés (96,08 %) et 4 n'ont pas été achevés dans les temps (3,92 %). Administré aux équipes projets politique de la Ville des collectivités territoriales porteuses d'un contrat de ville, ce questionnaire de 40 questions (au total, on compte 369 questions et sous-questions possibles en fonction des réponses données) porte sur : des informations générales sur les conseils citoyens, leur mise en place et leur renouvellement éventuel, leur composition, leur fonctionnement, leur animation, leur association aux instances du contrat de ville et aux projets de renouvellement urbain, leur formation, leurs moyens et leurs actions.

⁸⁴ Rapidement, nous nous sommes rendu compte que les informations contenues dans la base de données n'étaient pas en adéquation avec la réalité du terrain. Par exemple, les noms des communes et les noms des QPV ne correspondaient pas. Dans un courrier électronique envoyé le 25 janvier 2019, nous avons demandé à Kevin DEMANGECLAUDE de procéder à une nouvelle extraction de la base de données, que nous avons reçue le lendemain et qui ne comportait, cette fois, pas d'erreur manifeste.

Cette enquête quantitative est remarquable, car elle fournit une vision détaillée et actualisée (2018) de la mise en œuvre des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France deux à trois ans après leur installation. Pour le peu que les enquêtés puissent être dignes de confiance — on y reviendra —, l'enquête ONPV 2018 offre un aperçu précieux des pratiques réelles des acteurs de l'action publique sur le terrain. En croisant ces données avec d'autres sources (COVIL 2015-2024, APRÉCI 2015-2022 et SOCLE 2019), l'enquête contribue à l'objectivation des écarts entre les objectifs de la Loi « Lamy » et ses résultats concrets.

SOCLE 2019

Quatrièmement, l'enquête SOciographie des ConseillERs citoyens de la région des Hauts-de-France réalisée en 2019 (SOCLE 2019) est basée sur les réponses de 292 membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » à un questionnaire diffusé entre le 22 avril et le 22 septembre (**annexe n° 7**).

Dans le cadre de notre projet de thèse initial (2017) portant sur les publics de la « démocratie participative », nous avons rapidement fixé l'objectif — ambitieux, car c'était notre première initiative en la matière — de construire et de diffuser un questionnaire (papier et en ligne) pour faire la sociographie des conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France ; c'est-à-dire collecter des données quantitatives sur les caractéristiques sociodémographiques et sur le rapport à l'engagement des participants. Malgré l'intérêt de tous les acteurs de l'action publique pour la question, aucune enquête dédiée n'avait été lancée par l'administration centrale de la politique de la Ville jusque-là — pour rappel, l'enquête biannuelle sur la composition des conseils citoyens n'a débuté qu'à la fin de l'année 2018.

Pour commencer, nous avons élaboré le questionnaire — qu'on souhaitait rendre accessible, court et anonyme pour maximiser le taux de réponse, à remplir par les conseillers citoyens eux-mêmes en réunion ou en ligne — et une batterie de documents de cadrage adaptés pour convaincre nos interlocuteurs du ministère de la Cohésion des territoires, de l'administration centrale, de la région, de l'État, des intercommunalités, des communes et des conseils citoyens de collaborer avec nous.

Parmi les arguments mobilisés auprès des acteurs institutionnels, on affirme déjà en 2018 que « *toutes les études réalisées sur les conseils citoyens constatent un essoufflement de la dynamique* », que la « *méconnaissance du public [...] est*

préjudiciable à la fidélisation des conseillers citoyens et à la pérennisation du dispositif » et qu'« *il importe d'œuvrer dans une démarche compréhensive pour répondre à leurs demandes en fonction de leurs attentes et de leurs capacités singulières afin que les conseils citoyens ne deviennent pas des contenus sans contenant* »⁸⁵.

Tout comme nous, nos directeurs de thèse n'ont pas encore d'expérience dans le montage d'enquête quantitative. Sur les conseils de Rémi LEFEBVRE et de Julien TALPIN, nous entrons donc en contact avec Morgane PETIT et Pierre-Édouard MARTIN, respectivement directrice et directeur adjoint de l'Institut régional de la Ville (IREV) qui est le centre de ressources politique de la Ville (CRPV) pour la région des Hauts-de-France⁸⁶. Après un entretien réalisé le 2 mai 2018 dans leurs locaux situés dans la ville de Lille (Nord), les deux prestataires de services acceptent de nous apporter leur aide.

Dans un premier temps, l'IREV sollicite le réseau des CRPV pour les informer de notre initiative et obtenir des ressources sur les différents travaux menés dans les territoires. En attendant le retour de Morgane PETIT et de Pierre-Édouard MARTIN, nous éprouvons des difficultés à obtenir une liste précise des conseils citoyens effectivement mis en place dans les départements de la région des Hauts-de-France pour organiser la passation. D'une part, car les informations ne sont pas encore disponibles. D'autre part, car les services de l'État ignorent nos demandes répétées.

Après une relance, nous recevons une réponse de l'IREV le 11 juillet 2018. Dans son courrier électronique, Morgane PETIT nous propose d'héberger l'enquête en ligne et de relayer nos demandes auprès des préfetures de département. Par ailleurs, la directrice de l'IREV nous informe de l'intérêt très marqué des autres CRPV pour nos recherches et nous transmet 10 documents qui s'apparentent de près ou de loin à des enquêtes menées sur la composition des conseils citoyens à l'échelle locale.

Dans la perspective d'aboutir à une version définitive du questionnaire et d'entériner les modalités de sa passation, nous organisons un temps d'échange avec Rémi LEFEBVRE, Pierre-Édouard MARTIN, Morgane PETIT et Julien TALPIN à

⁸⁵ IREV, Université de Lille, *Enquête quantitative sur le public des conseils citoyens : éléments de cadrage*, 8 janvier 2018, 4 pp.

⁸⁶ Tout au long de notre parcours doctoral, l'IREV nous a été d'un grand soutien. Nous ne comptons plus — en fait si, on a compté *a minima* 7 heures et 9 minutes pour nos rencontres formelles — les heures passées à discuter en présentiel, au téléphone et en visioconférence avec Pierre-Édouard MARTIN qui s'est révélé être un véritable partenaire de recherche. Cette thèse lui doit beaucoup, et nous espérons que notre collaboration sur différents projets menés par l'IREV aura permis de rembourser notre dette.

l'IREV le 14 novembre 2018. Au final, seule une question sur l'orientation politique des enquêtés est censurée — on aura essayé, mais la variable risquait de compromettre nos chances de nouer des partenariats avec les pilotes de la politique de la Ville et nécessitait des autorisations spéciales de la Commission nationale de l'information et des libertés (CNIL).

Faisant suite à un long travail de négociation, le CGET refuse pour des raisons budgétaires de porter le projet de recherche et de mettre en œuvre des moyens pour réaliser une enquête quantitative sur la sociographie des conseils citoyens à l'échelle nationale. Pour les agents de l'ONPV qui regrettent cette décision, il faut chercher des points d'entrée et des soutiens à l'échelle locale. Ce refus de l'administration centrale entraîne pour l'enquêteur un sursaut d'orgueil au début de l'année 2019.

Au nom de l'Université de Lille et de l'IREV qui ont noué un partenariat informel sur ce projet de recherche, nous sollicitons par courrier — après avoir constitué un carnet d'adresses avec l'aide de nos associés — dans une démarche prospective le gestionnaire de la plateforme *conseilscitoyens.fr*, un représentant du Mouvement associatif des Hauts-de-France (LMA HDF), le préfet de la région des Hauts-de-France, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), les préfets du département de l'Aisne, du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais et de la Somme, le PDEC du département du Nord, les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), la fédération du Nord et du Pas-de-Calais de la Ligue de l'enseignement, les chefs de projet chargés de la politique de la Ville dans les intercommunalités et dans les communes du territoire, et les conseils citoyens eux-mêmes.

Dans les réponses qui nous sont adressées lors de cette première phase de l'enquête qui s'étend du 15 au 19 avril 2019, le constat est déjà à l'échec du dispositif : certains conseils citoyens n'ont jamais existé et d'autres n'existent plus. En l'absence de données quantitatives, il est impossible d'évaluer exactement le nombre d'instances et de participants encore engagés dans la région des Hauts-de-France.

Alors que notre enquête APRéCI 2015-2022 recense très exactement 3 229 conseillers citoyens, on estime — au vu de la démobilisation des individus et des collectifs, quantifiée dans le **sixième chapitre** — qu'ils sont environ 2 063 en 2019 (soit une diminution de près de 36,05 % des effectifs). Cette question était au cœur de

notre réflexion méthodologique sur la représentativité des résultats de l'enquête SOCLE 2019.

En l'absence de moyens suffisants pour garantir un échantillonnage aléatoire strict, la méthodologie de l'enquête SOCLE 2019 repose sur un échantillonnage opportuniste — c'est-à-dire par volontariat — pour maximiser la participation tout en assurant une représentativité relative des conseillers citoyens encore actifs. Potentiellement sujette à un biais de sélection, l'inclusion directe des répondants offre toutefois une vision réaliste des individus les plus investis dans le dispositif des conseils citoyens — les « habitués » de la participation citoyenne, dont les représentations sont particulièrement pertinentes pour comprendre la dynamique du mythe de la « démocratie participative ». Cette stratégie d'échantillonnage est pragmatique dans un contexte où les réponses aléatoires sont difficiles à obtenir et où la participation à l'enquête elle-même devient un indicateur de l'« engagement participatif ».

Afin de garantir la fiabilité des résultats tout en tenant compte des incertitudes liées à la démobilisation des conseillers citoyens, nous avons établi un niveau de confiance de 90 % (acceptable) avec une marge d'erreur de 5 % (standard). Partant, il est possible de calculer la taille de l'échantillon nécessaire pour prétendre à la représentativité avec une population initiale estimée très généreusement à 3 229 enquêtés (*figure n° FO-6 et FO-7*).

$$n = \frac{N * Z^2 * p * (1 - p)}{(N - 1) * E^2 + Z^2 * p * (1 - p)} \quad \Bigg| \quad n = \frac{3229 * 1,645^2 * 0,5 * (1 - 0,5)}{(3229 - 1) * 0,05^2 + 1,645^2 * 0,5 * (1 - 0,5)}$$

Figure n° FO-6 et FO-7 : Calcul de la taille d'échantillon représentatif pour l'enquête SOCLE 2019⁸⁷

En appliquant ces paramètres, le calcul statistique indique qu'un échantillon minimal de 250 individus est requis pour assurer une représentativité suffisante et tirer des conclusions relativement fiables sur l'ensemble de la population-cible.

⁸⁷ **Légende :** n=Taille de l'échantillon représentatif recherché ; N=Taille de la population (3 229 conseillers citoyens) ; Z=Score Z correspondant au niveau de confiance (1,645 pour 90 %) ; p=Proportion estimée de la population présentant la caractéristique étudiée (0,5) ; E=Marge d'erreur souhaitée (5% soit 0,05).

Lors du lancement de l'enquête SOCLE le 22 avril 2019, nous avons envoyé 602 e-mails⁸⁸, sans compter les courriers postaux, les appels téléphoniques, les messages privés et publics sur les réseaux sociaux et les relances systématiques. Cette étape marque d'ailleurs un tournant dans notre identification par les acteurs de la politique de la Ville du territoire et dans notre reconnaissance en tant que chercheur universitaire — et plus seulement en tant qu'étudiant en science politique.

Pour limiter les effets de la « fracture numérique » — c'est-à-dire l'inégalité d'accès, de compétences et d'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) — nous avons très tôt émis le souhait de privilégier la passation du questionnaire au format papier. Dans cet objectif, nous avons mis en œuvre une stratégie de diffusion adaptée auprès des habitants des quartiers populaires. Premièrement, nous avons multiplié les demandes d'invitation à assister aux réunions des conseils citoyens *dans et en dehors* de notre réseau afin de faire passer nous-même le questionnaire⁸⁹. Deuxièmement, nous avons sollicité des relais de confiance au sein de l'État, des intercommunalités, des communes et des conseils citoyens pour faire passer le questionnaire en leur fournissant des instructions. Troisièmement, nous avons envoyé des questionnaires à l'adresse postale des conseils citoyens avec une enveloppe déjà affranchie — les timbres ont été payés par l'enquêteur, en fin de contrat doctoral⁹⁰ — pour leur retour au CERAPS⁹¹.

Dans un souci de diffuser le plus largement possible le questionnaire sur l'ensemble des départements de la région des Hauts-de-France où nous n'avons pas été présent physiquement (Aisne, Oise et Somme), nous avons redoublé d'efforts pour maximiser le taux de réponse. Parmi eux, la préfecture de la Somme nous a rendu la tâche particulièrement difficile. Dans un e-mail reçu le 23 avril 2019, la cheffe de mission politique de la Ville répond à notre sollicitation de façon lapidaire : « *Les conseils citoyens sont fort sollicités. [...] Nous n'avons pas le temps matériel pour*

⁸⁸ Dans le détail, nous avons envoyé 1 e-mail à l'échelle nationale, 3 à l'échelle de la région des Hauts-de-France, 26 dans le département de l'Aisne, 354 dans le département du Nord, 56 dans le département de l'Oise, 138 dans le département du Pas-de-Calais et 24 dans le département de la Somme.

⁸⁹ Évidemment, nous étions tributaire de notre propre mobilité et ces passations se sont limitées aux départements du Nord et du Pas-de-Calais, qui comportent toutefois le plus grand nombre de conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France.

⁹⁰ Nous ne disposions d'aucun budget pour la réalisation de cette enquête. Alors que nous avons étudié la possibilité de faire financer l'affranchissement des lettres par notre laboratoire de recherche, la procédure était trop complexe et coûteuse en temps pour être menée à bien.

⁹¹ Dans cette note, nous remercions Younès HADDADI qui s'est révélé être un « facteur » décisif de l'enquête SOCLE 2019.

donner une suite favorable à votre requête »⁹². Soit, nous sommes donc passé par les conseils citoyens eux-mêmes — c’est d’autant plus pertinent que beaucoup de participants dans la région des Hauts-de-France ont perdu ou rompu le contact avec les préfectures — et 12 d’entre eux ont trouvé « le temps matériel » de répondre au questionnaire malgré tout.

En général, les passations étaient réalisées en début ou en fin de réunion pour une durée moyenne de 13 minutes — c’était bien le temps estimé — en comptant la présentation de l’enquête et les réponses aux interrogations éventuelles. Dans l’ensemble, les consignes et les questions n’ont pas posé de problème de compréhension. En fait, les seuls doutes qui se sont exprimés concernaient l’année d’enrôlement exacte dans le conseil citoyen : « *Quand est-ce qu’on a commencé déjà ?* », entendait-on régulièrement dans les assemblées de répondants studieux.

Par ailleurs, la passation du questionnaire en ligne n’a rencontré aucun problème technique majeur. Comme la base de données était hébergée sur le site de l’IREV, nous avons demandé 11 extractions (sans compter le test) à Pierre-Édouard MARTIN entre le 19 avril et le 9 septembre 2019 — les exportations ultérieures n’ayant pas révélé de réponse supplémentaire (*figure n° Fo-8*).

Date	Extraction	Entrées	Écart
19/02/19	Extraction n° 1 (test)	N/A	N/A
24/04/19	Extraction n° 2	3	+3
30/04/19	Extraction n° 3	39	+36
03/05/19	Extraction n° 4	49	+10
10/05/19	Extraction n° 5	76	+27
17/05/19	Extraction n° 6	90	+14
27/05/19	Extraction n° 7	97	+7
03/06/19	Extraction n° 8	97	0
11/06/19	Extraction n° 9	111	+14
17/06/19	Extraction n° 10	114	+3
28/06/19	Extraction n° 11	119	+5
09/09/19	Extraction n° 12	120	+1

Figure n° Fo-8 : Tableau modélisant les extractions de la base de données de l’enquête SOCLE 2019 en ligne (base de données non nettoyée)

Au fur et à mesure des entrées, les modalités de réponse aux questionnaires (choix ouverts et fermés) étaient codées ⁹³ manuellement (format papier) et

⁹² Extrait d’un courrier électronique envoyé par la chargée de mission politique de la Ville à la préfecture de la Somme, reçu le 23 avril 2019 à 18:54.

⁹³ Le codage est le processus de transformation des réponses qualitatives en valeurs numériques (des chiffres ou des lettres par exemple) afin de permettre leur traitement quantitatif.

automatiquement (en ligne) dans une base de données nettoyée⁹⁴ dans un tableur géré sous le logiciel Microsoft Excel. Comme pour les autres enquêtes quantitatives, nous avons opéré les traitements statistiques sous RStudio.

Lors de la clôture de l'enquête SOCLE le 22 septembre 2019 — après cinq mois, nous avons récolté 187 questionnaires au format papier et 105 questionnaires en ligne. En tout, nous avons obtenu des données sur les caractéristiques socio-démographiques et le rapport à l'engagement de 292 conseillers citoyens dont au moins 191 membres des collèges « habitants » et 95 membres des collèges « associations et acteurs locaux »⁹⁵ encore engagés dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (figure n° Fo-9).

Dpt	CH			CA			N/R			Ensemble		
	P	L	T	P	L	T	P	L	T	P	L	T
02	2	3	5	0	8	8	0	0	0	2	11	13
59	84	45	129	41	16	57	0	5	5	125	66	191
60	12	3	15	3	4	7	1	0	1	16	7	23
62	26	9	35	10	7	17	0	0	0	36	16	52
80	4	2	6	4	2	6	0	0	0	8	4	12
N/R	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
T	128	63	191	58	37	95	1	5	6	187	105	292

Figure n° FO-9 : Tableau modélisant la répartition des répondants de l'enquête SOCLE 2019 par format de questionnaire⁹⁶

Ce nombre d'enquêtés correspond à une représentativité acceptable de 9,04 % de la population-cible de 3 229 individus estimée par l'enquête APRÉCI 2015-2022, considérant les paramètres retenus qui fixaient à 250 conseillers citoyens (+42, soit 16,8 % de plus) le seuil minimal requis.

Finalement, l'enquête SOCLE 2019 qui aura constitué pour nous un parcours et un défi de recherche nous permet de prendre la mesure des dynamiques d'engagement dans les conseils citoyens en 2019 — à mi-parcours des contrats de ville 2015-2024 — et d'établir une base de données quantitatives indépendante sur les caractéristiques sociodémographiques et le rapport à l'engagement du public du dernier dispositif de l'« offre publique de participation » dans une perspective comparative.

⁹⁴ Le nettoyage consiste à identifier et à corriger les erreurs, les incohérences ou les valeurs manquantes dans la base de données afin d'assurer leur qualité et leur fiabilité pour l'analyse statistique.

⁹⁵ Au total, 6 enquêtés n'ont pas indiqué leur collège d'appartenance.

⁹⁶ 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; CH=Collège « habitants » ; CA=Collège « associations et acteurs locaux » ; Dpt=Département ; N/R=Non renseigné ; T=Total.

Enquête qualitative

Les dynamiques complexes que cette thèse se propose d'étudier sont largement dépendantes des phénomènes d'altération et d'appropriations singulières qui structurent les représentations des « opérateurs » du mythe de la « démocratie participative » (Callon, 1986 ; Lascoumes, 1996). Pour le dire avec Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « *les consensus nominaux et les déclarations à l'unisson recouvrent, à l'examen, bien des dissonances* » (Desage, Godard, 2005, p. 647).

Ainsi, nous avons placé la sociologie des acteurs de l'action publique au cœur de notre protocole d'enquête qui mobilise à la fois des **observations ethnographiques** et des **entretiens sociologiques** dans une approche psycho-sociale.

Observations ethnographiques

Tous les dispositifs de « démocratie participative » se caractérisent par la participation active des citoyens — c'est d'ailleurs ce qui confère au dispositif sa dimension proprement « participative » — qui s'engagent dans des dynamiques d'expression des points de vue, de confrontation des idées et de recherche de compromis ou de consensus pour aboutir à une décision collective sur les enjeux politiques qui ont — en théorie — motivé leur enrôlement initial. À l'évidence, c'est dans les assemblées où la « participation » se joue que la « démocratie » prend tout son sens, rendant l'observation de ces espaces incontournable pour saisir les logiques du mythe de la « démocratie participative » à l'échelle microsociologique.

En circulant entre les différents postes d'observation et les multiples perspectives des protagonistes des conseils citoyens dans une approche « micro-analytique » (Revel, 1996) de l'« ordre social de l'interaction » (Goffman, 1953), nous avons voulu déceler ce qui se jouait pour l'ensemble des acteurs en représentation sur les multiples scènes de la « démocratie participative » (Lefebvre, 2013).

Pour objectiver au mieux les séquences observées, nous avons systématiquement dessiné des schémas (Carrel, Talpin, 2012) — qu'on nommera de façon réductrice des « plans de table » (*figure n° Fo-10*) — qui modélisent tout à la fois la pièce, les objets, l'identité (à défaut, un pseudonyme), le sexe, le statut, l'âge (réel ou

estimé)⁹⁷, les relations de parenté (réelles ou supposées), la position exacte de tous les enquêtés dans l'espace, les interactions entre les participants et les interactions entre les individus et le décor (Luhtakallio, Eliasoph, 2014).

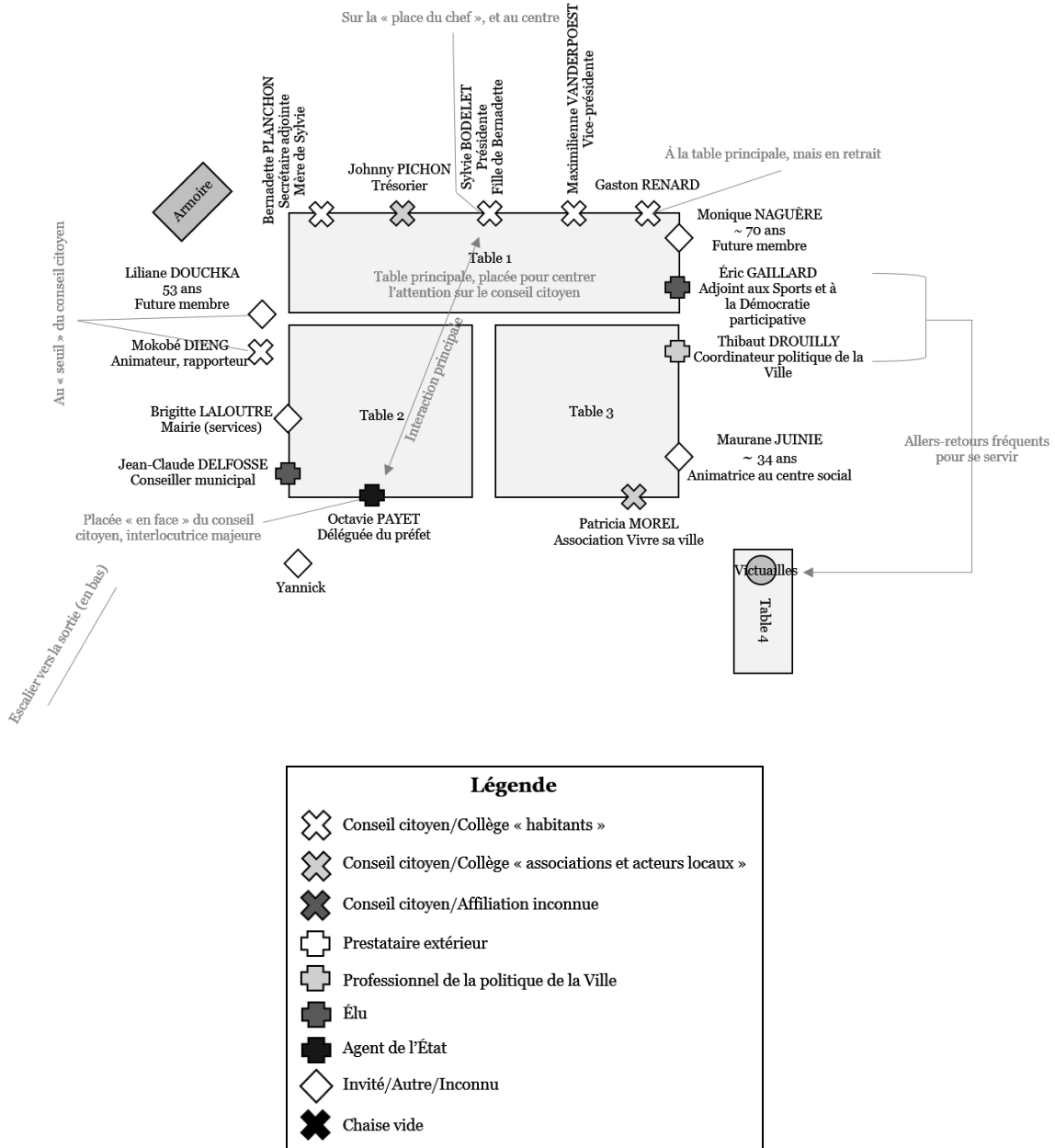


Figure n° Fo-10 : Plan de table de la réunion du conseil citoyen du quartier Marguerite-Duras de Bruant⁹⁸ (Nord) du 20 mars 2017 à la Maison pour l'accompagnement de la population (MAP)

⁹⁷ Afin de permettre une lecture plus fluide, certaines de ces informations ont été masquées dans le manuscrit — y compris dans les archives de l'enquêteur — quand elles étaient déjà indiquées dans un « plan de table » précédent.

⁹⁸ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

Dans ces lieux « à l'épreuve du réel » (Olivier de Sardan, 1995) devient accessible l'objectivation des pratiques verbales, non-verbales, des stratégies de « présentation de soi » (Goffman, 1956), les dynamiques de l'« engagement participatif » *en train de se faire* (Talpin, 2011 ; Barrault-Stella, Pudal, 2019) et *de se défaire* (Berger, Charles, 2014), des effets de conformation et de résistance (Talpin, 2006 ; Barrault-Stella, 2013 ; Neveu, 2013 ; Buton *et al.*, 2019), par la présence de l'« infrapolitique »⁹⁹ (Scott, 1990) dans le « texte public » comme dans le « texte caché », sur le plateau comme en coulisses.

Parce que la mise en place d'un accès ouvert à la parole n'efface pas automatiquement les inégalités face à la participation politique (Gaxie, 1978 ; Jacquet, 2017), le recours à la « filature ethnographique » (Berger, 2009) nous a permis d'étudier les rapports de domination et leur évolution afin de comprendre « pourquoi », « pour quoi » et « comment » les individus *participent* ou *font participer* (Carrel *et al.*, 2012).

Cette observation directe et « à découvert »¹⁰⁰ s'est déployée essentiellement auprès d'un milieu d'interconnaissance sur la longue durée, et a exigé un retour réflexif (Beaud, Weber, 1997 ; Bizeul, 1998 ; Arborio, Fournier, 2005 ; Combes *et al.*, 2011) dans la mesure où l'espace de l'observable est déterminé par un processus de socialisation au terrain (Beaud, Weber, 1997 ; Arborio, Fournier, 2005) duquel dérive le rôle qu'endosse l'observateur et le rôle qu'on lui laisse endosser (McCall, Simmons, 1969 ; Horowitz, 1986).

En fait, c'est surtout le temps passé auprès de ses enquêtés qui a ouvert des « fenêtres de confiance » (Bizeul, 2007, p. 84) et des fenêtres d'opportunités pour l'enquêteur qui s'est retrouve intégré au monde social qu'il étudiait. Peu à peu, celui-ci s'est mis autant qu'il a été mis dans une position d'« étranger sympathisant », de « compagnon de route » (Olivier de Sardan, 1995) et finalement de « partenaire ». Dans le **sixième chapitre**, nous reviendrons d'ailleurs sur le passage d'une position

⁹⁹ Au sens de James SCOTT, l'« infrapolitique » des dominés désigne une grande variété de formes discrètes de résistance qui ne disent pas leur nom. Si ces pratiques sous le coup du blâme — symbolique ou légal — ne sont pas partagées ouvertement sur la scène publique, elles s'y insinuent discrètement sans pouvoir être totalement identifiées et contribuent à la survie des populations dominées.

¹⁰⁰ On oppose l'observation « à découvert » et l'observation « *incognito* » (Roth, 1962) qui consiste pour le chercheur à ne pas négocier sa présence et les modalités de sa participation, à ne pas perturber l'ordre de l'interaction et à ne pas être présenté aux interlocuteurs présents.

stricte de « neutralité axiologique »¹⁰¹ (Weber, 1919) à une forme d’engagement académique assumée pour accompagner — mais seulement à la marge — les conseils citoyens dans leur « lutte pour la reconnaissance » (Honneth, 1992).

En tout, nous avons réalisé 101 observations ethnographiques entre l’année 2016 et 2023 (*figure n° FO-11*).

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Phase	Enquête					Enquête et rédaction			N/A
Situation	Étudiant	Contrat doctoral				Chômage	Vacataire	ATER*	N/A
Observations	17	12	34	32	4	1	0	1	101

Figure n° FO-11 : Tableau modélisant le nombre d’observations ethnographiques par année en fonction de la phase d’enquête et de la situation personnelle de l’enquêteur entre 2016 et 2023¹⁰²

Pour la très grande majorité d’entre eux (81,19 %), ces observations ont été réalisées pendant la période que couvre notre contrat doctoral de 2017 à 2020.

En appliquant notre cadre théorique au service d’une réflexivité méta-analytique de notre doctorat, on se rend compte que la situation professionnelle de l’enquêteur influence directement son activité d’enquête. D’une part, la période très active est marquée par le contrat doctoral (2017-2020) qui confère des « bénéfices symboliques » et matériels (Gaxie, 1977 ; Gaxie, 2005). D’autre part, la période moins active (2021-2024) est marquée par une forte précarité qui conduit à des « dénis de reconnaissance » (Honneth, 1992) et à un repli sur le processus d’écriture rendu difficile par le déficit d’estime de soi qui se manifeste régulièrement et de façon toujours plus intense par le « syndrome de l’imposteur » — défini comme le sentiment auto-entretenu par l’individu d’incompétence et de doute en sa personne et ses compétences, et qui persiste malgré la preuve de succès objectifs (Clances, Imes, 1978).

Par ailleurs, la pandémie de Covid-19 a marqué un tournant dans notre enquête de terrain. Faisant suite au « confinement » de la « démocratie participative », les conseils citoyens se sont largement démobilisés. Malgré les efforts de certains participants pour poursuivre leur activité, le lien a souvent été rompu avec les partenaires de la politique de la Ville — on y reviendra dans le **cinquième chapitre**. En conséquence, cette période voit aussi la fin de l’activité d’observation intensive de

¹⁰¹ Pour Max WEBER, la « neutralité axiologique » désigne l’exigence pour le chercheur de suspendre ses jugements de valeur personnels dans l’analyse scientifique, afin de distinguer clairement les faits objectifs des évaluations normatives, tout en reconnaissant que les valeurs influencent le choix des objets d’étude.

¹⁰² Légende : ATER*=Attaché temporaire d’enseignement et de recherche à mi-temps.

l'enquêteur qui s'est concentré sur d'autres terrains de recherche après l'ouverture de son sujet de thèse à toutes les dimensions du dispositif des conseils citoyens à la fin de l'année 2020.

Au total, nous avons enregistré (avec notre dictaphone et d'autres moyens de capture numérique), saisi (sur une tablette électronique) et retranscrit (en procédant mot à mot sur un logiciel de traitement texte par ordinateur) plus de 245 heures d'observation ¹⁰³. Pour des raisons organisationnelles, nous avons regroupé ces expériences de terrain en six¹⁰⁴ catégories (*figure n° FO-12*) : 58 dans la catégorie « réunions ordinaires » ; 2 dans la catégorie « réunions inter-conseils citoyens » qui rassemblent au moins deux conseils citoyens ; 6 dans la catégorie « actions » qui sont les actions mises en place par les conseillers citoyens, 9 dans la catégorie « évènements » qui sont les évènements qui impliquent des conseillers citoyens, mais qui n'ont pas été initiés par eux ; 5 dans la catégorie journées de « stage » qui font référence à notre stage au cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports en 2016 et 21 dans la catégorie « visites de quartier » qui décrivent nos immersions dans les quartiers populaires pour nous imprégner du contexte dans lequel se déroule la « participation ».

Catégories d'observations	Nombre	Durée totale	Durée moyenne
Réunions ordinaires	58	136:03:00	02:25:46
Réunions inter-conseils citoyens	2	04:40:00	02:20:00
Actions	6	17:55:00	02:59:10
Évènements	9	24:25:00	02:42:47
Journées de stage	5	62:30:00	12:30:00
Visite de quartier	21	N/R	N/R
Total	101	245:33:00	04:35:33

Figure n° Fo-12 : Tableau modélisant les informations principales sur les observations ethnographiques réalisées dans le cadre de l'enquête doctorale entre 2016 et 2023¹⁰⁵

¹⁰³ Dans le cas de 2 observations (1,98 % du total), nous n'avions pas encore mis en place notre routine d'inscrire systématiquement l'heure du début et l'heure de fin de l'observation. En outre, nous avons omis de mettre en place ce protocole pour les 21 visites de quartier (20,79 % du total).

¹⁰⁴ Dans cette note, on précise que les chiffres sont indiqués par convention en toutes lettres dans le corps du texte jusqu'à neuf (inclu), mais pas lorsqu'il s'agit de restituer des résultats statistiques par exemple.

¹⁰⁵ Ici, la durée est indiquée au format : « heure:minute:seconde ».

Comme on le verra ci-après, la diversité d'acteurs impliqués dans la fabrique des conseils citoyens a nécessité de mettre en œuvre des compétences de « caméléon social » à tous les moments l'enquête. En tant que « transfuge de classe » (Bourdieu, Passeron, 1964¹⁰⁶), ayant bénéficié d'une mobilité ascendante par notre rapport à l'éducation, à la politique, à la culture et aux sciences, nous avons été en mesure d'ajuster naturellement — instinctivement, même — notre comportement et notre discours à nos différents interlocuteurs et aux différents contextes institutionnels en fonction des normes et des attentes spécifiques de chaque groupe étudié. Cette adaptabilité sociale résultant paradoxalement de notre anxiété sociale chronique (*encadré n° Eo-7*) a été déterminante pour instaurer des relations de confiance, de domination et de subordination — c'est selon — pour servir nos « intérêts » de recherche.

**Encadré n° Eo-7 : Faire de la sociologie quand on est « asocial »,
retour réflexif sur le calvaire du chercheur**

Tout au long de notre parcours de recherche, nous avons dû composer avec des troubles d'anxiété sociale — éprouvés de longue date — qui ont significativement influencé notre rapport à l'enquête de terrain et à la rédaction du manuscrit de thèse. Concrètement, ces troubles se sont manifestés par une tendance de plus en plus forte à l'isolement, par une appréhension des interactions sociales et par une gestion anxieuse des imprévus. Pour tenter de dépasser ces difficultés qui se sont surtout exprimées avant et après le travail de terrain — bref dans les moments d'incertitude, nous avons adopté une stratégie de « dramaturgie » sociale pour dissimuler notre détresse derrière des « masques » et des « jeux de rôle » qui ont constitué une véritable « façade » pour le sociologue « asocial » (Goffman, 1956).

Paradoxalement, ce sont ces troubles d'anxiété sociale qui expliquent notre surinvestissement dans l'enquête de terrain qui contribue pourtant à alimenter notre mal-être. Ici, l'accumulation des données qualitatives et quantitatives se comprend comme un mécanisme reproductible de réassurance de la solidité de nos hypothèses.

¹⁰⁶ Pour une sélection d'ouvrages récents sur le sujet : Jacquet, 2014 ; Naselli, 2021 ; Abiven, Véron, 2024 ; Souidi, 2024.

In itinere, nous avons appris à moduler notre « présentation de soi » (Goffman, 1956) en fonction de nos enquêtés : parfois doctorant, étudiant ou chercheur, tantôt en science politique¹⁰⁷ ou en sociologie, de temps à autre sous la direction de Rémi LEFEBVRE, de Julien TALPIN, des deux ou d'aucun des deux, par moments complaisant, accommodant ou critique. Sans jamais mentir, nous avons beaucoup laissé entendre. Insaisissable, l'enquêteur s'est souvent contenté de correspondre à ce que ses enquêtés projetaient sur lui.

Entretiens sociologiques

En dépit de leurs divergences cognitives, tous les « opérateurs » du « mythe d'action publique » intègrent une « nébuleuse participative » (Mazeaud, Nonjon, 2018) qui oriente et réoriente la trajectoire de la « croyance » dans le processus de fabrication collective des politiques de « démocratie participative ». À toutes les échelles (macro, méso et microscopique), l'objectivation des luttes (lutte de référentiels, lutte d'institutions et lutte pour la reconnaissance) qui façonnent les dynamiques politiques au sein de l'État (Biland, Kolopp, 2013) — au sens large — et de la société civile (Duchesne, Muller, 2003) renseigne les motifs et les motivations rationnels et irrationnels des individus qui gouvernent au « bricolage » de la chose publique (March, Olsen, 1989 ; Hall, 1993 ; Lascoumes, 1994 ; Garraud, 2000 ; Zittoun, 2013).

Parce qu'il ne suffit pas d'inscrire un dispositif dans la loi pour qu'il se réalise dans le monde social (Crozier, 1979 ; Chevallier, 2005), les conseils citoyens *sont* d'abord ce que ses acteurs *en font* (Lipsky, 1980). En s'éloignant du moment de la décision, l'action publique est « *comme déposée dans le corps social qui la colonise puis l'assimile pour la faire entièrement sienne* » (Favre, 2003, p. 264). Cette indétermination structurelle des politiques publiques entraîne la mise en œuvre de mécanismes d'appropriation conjoncturels qui font émerger de multiples « flux décisionnels » (Muller, Surel, 1998) et « incrémentaux » (Lindblom, 1959). Comme l'institutionnalisation doit se saisir au concret à travers les interactions des individus

¹⁰⁷ Dans un contexte d'enquête marqué par la crise dite des « Gilets Jaunes » qui a fortement impacté la vie politique française de 2018 à 2019, nous avons appris à éviter de mentionner notre discipline — la science politique — qui renvoyait une mauvaise représentation de nous et de notre activité de recherche aux habitants des quartiers populaires.

qui produisent à la fois l'« institution »¹⁰⁸ et l'« institué »¹⁰⁹ (Lacroix, Lagroye, 1992), nous devons replacer les acteurs de la « nébuleuse » dans leurs configurations multiplexes¹¹⁰ (Gluckman, 1962 ; Mitchell, 1969). Pour ce faire, nous avons examiné l'articulation entre leur socialisation, leurs idées et leurs pratiques (SPEL, 2016).

En tout, nous avons réalisé 155 entretiens sociologiques avec 101 acteurs différents entre l'année 2016 et 2024 (*figure n° FO-13*).

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Phase	Enquête					Enquête et rédaction				N/A
Situation	Étudiant	Contrat doctoral				Chômage	Vacataire	ATER (1/2)		N/A
Entretiens	14	16	21	31	41	17	7	3	5	155

Figure n° FO-13 : Tableau modélisant le nombre d'entretiens sociologiques réalisés par année en fonction de la phase d'enquête et de la situation personnelle de l'enquêteur entre 2016 et 2024¹¹¹

Pour la majorité d'entre eux (70,32 %), ces entretiens ont été réalisés pendant la période que couvre notre contrat doctoral de 2017 à 2020.

Comme pour les observations ethnographiques, la pandémie de Covid-19 a aussi marqué la fin d'une période intensive d'entretiens réalisés en présentiel pour nous adapter aux mesures de restriction sanitaires (*figure n° FO-14*). Par exemple, nous avons multiplié les entretiens par téléphone et en visioconférence – ou en hybride, en fonction des problèmes techniques – pendant les trois phases de confinement du 17 mars au 11 mai 2020 (phase 1), du 30 octobre au 15 décembre 2020 (phase 2) et du 3 avril au 3 mai 2021 (phase 3) non inclus.

¹⁰⁸ L'institution « ne se laisse pas enfermer dans le schéma linéaire d'une création fixant les règles et les savoirs » (Lacroix, Lagroye, 1992, p. 11), elle est le « résultat d'engagements et d'activités hétérogènes, jamais complètement voulu par quiconque, non plus que jamais totalement contrôlé par personne » (*ibid.*, pp. 9-10).

¹⁰⁹ L'institué se définit comme l'ensemble des pratiques, des représentations et des normes plus ou moins stabilisées mais sans cesse réinventées (Meimon, 2010). Il est le résultat d'une contrainte objectivée, c'est-à-dire d'une contrainte qui ne se perçoit plus comme telle mais qui apparaît évidente.

¹¹⁰ La notion de « multiplicité » est construite par l'anthropologue Max GLUCKMAN dans son étude des sociétés tribales, et reprise par le sociologue James Clyde MITCHELL pour son travail sur les communautés de la Grande-Bretagne industrielle. Ce concept rend compte de la multipositionnalité des individus et de leur inscription dans une infinité de réseaux qui contraignent l'action. Ainsi, la « multiplicité » suggère l'existence d'une cohésion et l'agrégation de loyautés de groupe au sein d'une même collectivité.

¹¹¹ Légende : ATER (1/2)=Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à mi-temps.

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Présentiel	13	16	21	5	5	1	0	0	0	61
Distanciel	1	0	0	26	36	16	7	3	5	94
Total	14	16	21	31	41	17	7	3	5	155

Figure n° FO-14 : Tableau modélisant la répartition des entretiens sociologiques réalisés par type d’entretien par année¹¹²

Après l’ouverture de notre sujet de thèse en 2020, nous avons d’ailleurs complètement abandonné les entretiens en présentiel pour mener des entretiens en distanciel avec des acteurs souvent éloignés de notre zone géographique. Initialement basé dans la Métropole européenne de Lille (MEL) de 2015 à 2021, nous avons déménagé dans une petite commune rurale du Pas-de-Calais de 2022 à 2024¹¹³.

Au total, nous avons enregistré (avec notre dictaphone et d’autres moyens de capture numérique) et retranscrit (en procédant mot à mot sur un logiciel de traitement texte) près de 165 heures d’entretiens. Pour des raisons organisationnelles, les 101 enquêtés avec qui nous avons réalisé des entretiens sociologiques ont été regroupés en quatre grandes catégories (*figure n° FO-15*) : 34 dans la catégorie « conseillers citoyens » dont 27 membres des collèges « habitants » et 7 membres des collèges « associations et acteurs locaux » ; 19 dans la catégorie des « professionnels de la politique » dont 2 ministres, 5 collaborateurs ministériels et 12 élus locaux ; 34 dans la catégorie des « professionnels de la politique de la Ville » dont 6 agents de l’administration centrale, 1 agent des services déconcentrés de l’État, 8 agents préfectoraux, 3 agents communautaires, 10 agents municipaux et 6 prestataires de services ; et 14 dans la catégorie « société civile » dont 2 habitants des quartiers populaires¹¹⁴, 6 militants et 6 universitaires.

¹¹² Légende : ATER (1/2)=Attaché temporaire d’enseignement et de recherche à mi-temps.

¹¹³ Étant donné la distance qui nous séparait de Lille — même si ce motif ne constitue pas la seule raison, on l’a vu —, nous avons pris nos distances avec de nombreuses activités de recherche auxquelles nous nous sommes livré au début de notre doctorat (enseignement non-contractuel, communications et participation à des événements scientifiques, projets de recherche collectifs) et aussi avec nos premiers terrains de recherche essentiellement situés dans le département du Nord.

¹¹⁴ Évidemment, nous avons eu l’occasion de rencontrer de nombreux habitants des quartiers populaires (hors conseillers citoyens) au cours de notre enquête. Cependant, il ne s’agissait pas à proprement parler d’« entretiens sociologiques » mais plutôt d’entretiens informels qui nous permettaient d’enrichir nos observations — notamment nos visites de quartier — sur le contexte dans lequel évoluent les conseils citoyens.

Catégories d'enquêtés	Acteurs	Doublés	Total	Durée totale	Durée moyenne
Conseillers citoyens	34	31	65	18:27:00	01:18:36
Collège « habitants »	27	31	58	06:59:00	00:58:55
Collège « associations et acteurs locaux »	7	0	7	11:28:00	01:38:17
Professionnels de la politique	19	2	21	22:26:00	01:00:05
Ministres	2	0	2	01:08:00	00:34:00
Collaborateurs ministériels	5	2	7	06:37:00	01:06:10
Élus locaux	12	0	12	14:41:00	01:20:05
Professionnels de la politique de la Ville	34	25	59	55:23:24	01:05:15
Agents de l'administration centrale	6	0	6	04:52:00	00:58:24
Agents des services déconcentrés de l'État	1	0	1	01:19:00	01:19:00
Agents préfectoraux	8	5	13	13:39:00	01:08:15
Agents communautaires	3	8	11	07:19:33	00:39:58
Agents municipaux	10	5	15	17:52:51	01:29:24
Prestataires	6	7	13	10:21:00	00:56:27
Société civile	14	6	20	21:30:00	01:08:57
Habitants	2	0	2	N/R	N/R
Militants	6	4	10	15:34:00	01:33:24
Universitaires	6	2	8	05:56:00	00:44:30
Total	101	64	165¹¹⁵	165:46:24	01:08:13

Figure n° FO-15 : Tableau modélisant les informations principales sur les enquêtés interrogés par entretien dans le cadre de l'enquête doctorale menée entre l'année 2016 et 2024

¹¹⁵ Nous avons bien réalisé 155 entretiens, mais le total « ne tombe pas juste » (164) dans le tableau des enquêtés en raison d'une volonté de ne pas « gonfler » artificiellement ce nombre. D'une part, nous avons réalisé 16 entretiens en « duo » — c'est-à-dire que nous avons interrogé au moins deux enquêtés dans un seul entretien — avec différentes combinaisons d'acteurs. D'autre part, nous avons interrogé plusieurs fois 21 enquêtés comptabilisés pour 1 entretien supplémentaire (même s'il y en a 2, 3, 4, etc.) dans la colonne « Doublés ».

Peindre les « portraits sociologiques » (Lahire, 2002) de ceux *qui font* et *qui défont* les conseils citoyens — et le mythe de la « démocratie participative » avec eux — suppose de s’ancrer dans une approche biographique (Fillieule, 2001) à même de donner sens à des situations de rupture de parcours, aux phénomènes de contingence et aux événements (Bessin, Bidart, Grossetti, 2010). Par ailleurs, l’intégration de la durée (Cayouette-Remblière, Geay, Lehingue, 2018) nous a offert la possibilité de restituer des dynamiques d’ensemble (Lahire, 1995) mais surtout de reconstituer les expériences qui font la singularité plurielle de tout être social (Lahire, 1998).

Assurément, ce que nous savons des enquêtés repose essentiellement sur leurs déclarations, leurs manifestations et leurs émanations. Ceux-ci sont laissés libres de s’arranger avec la réalité en présentant sous un jour plus favorable certains aspects de leur vie comme ils peuvent s’autoriser à en taire d’autres. Dans tous les cas, il ne s’agit pas de « dévoiler » ce qui serait dissimulé derrière le discours des individus dans une approche clinique et « psychologisante »¹¹⁶, mais plutôt de rendre compte dans l’analyse de leurs représentations subjectives (Collovald, 1988). Pour limiter les biais de l’« illusion biographique » (Bourdieu, 1986) — c’est-à-dire la tendance à reconstruire rétrospectivement la vie comme un récit cohérent —, nous avons multiplié les sources : entretiens longs, souvent répétés, notices biographiques, réseaux sociaux et témoignages extérieurs font partie de notre « palette » pour composer la « galerie » de « portraits » qui parcourent tous les chapitres de cette thèse. Condition essentielle du dévoilement de soi, le matériau recueilli par le chercheur a été anonymisé quand la situation l’exigeait (*encadré n° EO-8*).

¹¹⁶ « En disant "dévoilement" déjà je pense vous avez fait un pas très important dans la direction de ce que doit être la vérité de mon travail. Alors cela dit, en quoi consiste ce travail de dévoilement ? Il consiste à mettre au jour [...] des choses que d’une certaine façon tout le monde sait mais à un niveau de profondeur où on ne va plus chercher [...]. Très souvent le sociologue est quelqu’un qui, au prix d’un travail, d’enquête, d’interrogation [...] accouche les autres de quelque chose qu’ils savent sans le savoir tout en le sachant. » BOURDIEU Pierre, *Le Grand Entretien*, Entretien dirigé par Antoine SPIRE, FNAC TV, 1990. Disponible sur : <<https://youtube.com/watch?v=w8AFX1VZJS8>>, à partir de 04:05, consulté le 3 avril 2018.

Encadré n° Eo-8 : L'anonymisation, condition essentielle du dévoilement de soi

Tout au long de notre enquête, nous avons tenu un tableau pour rendre anonymes le nom des enquêtés, des structures et des lieux¹¹⁷ que nous avons rencontrés à l'échelle locale. Tant et si bien que nous avons souvent eu l'impression d'avoir créé une « réalité parallèle » avec près de 500 références « inventées », mais qui renvoient toujours à une caractéristique réelle du matériau d'origine. Par exemple, le nom des communes a été inspiré par des détails trouvés dans leur histoire et celui des enquêtés a systématiquement été remplacé par des noms de la même origine géographique, religieuse, générationnelle, *etc.*

Encore une fois, il ne s'agit pas de céder à la tendance parfois militante ou cynique du travail de recherche, mais bien de rendre compte de la réalité sociale en mettant au jour des configurations. Cette décision, prise dès notre entrée en master, a pu provoquer chez nous certaines tensions. Par exemple, il nous a été particulièrement difficile et douloureux de passer sous silence le nom des conseillers citoyens qui ont tant donné. Humblement, nous espérons avoir participé à faire avancer leur quête pour la reconnaissance avec nos entretiens et nos portraits, même s'ils ont été rendus anonymes.

Reste dans cet exercice la difficulté de ne pas succomber au modèle essentialiste qui amène l'enquêteur — et d'autant plus dans le cadre métonymique du récit biographique qui favorise la « pan-pertinence du descriptible »¹¹⁸ — à sélectionner ses enquêtés dans le cadre de la démonstration pour leur « excellence doxique » (Passeron, 1990, p. 14). Cette crainte demeure un puissant moteur de réflexivité et peut servir une double herméneutique¹¹⁹ (Giddens, 1987). Soucieux d'administrer la preuve de la portée théorique et empirique de nos spécialisations et de nos généralisations à partir d'études de cas (Becker, Ragin, 1992), nous avons identifié les configurations de mécanismes qui spécifient les conditions dans lesquelles certains processus sont susceptibles de se produire (Beaud, Weber, 1997 ; Guéranger, 2012 ; Hamidi, 2012).

¹¹⁷ Pour permettre au lecteur de s'y retrouver dans les lieux mentionnés dans cette thèse, nous avons établi un index des localisations, qui figure en annexes (**annexe n° 2**).

¹¹⁸ C'est l'idée que tout semble pertinent pour la description.

¹¹⁹ La double herméneutique définit une relation dialectique et interprétative au cœur des sciences humaines et sociales. Sont ainsi liées la nécessité de comprendre la réalité de l'objet et de prendre en compte les effets de la recherche sur ce même objet.

En définitive, c'est notre stratégie de recherche et la richesse des matériaux issus de notre enquête documentaire, quantitative et qualitative qui nous a conduit à découper le manuscrit de la thèse en trois parties : l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du dispositif des conseils citoyens.

Économie de la thèse

Après la Seconde Guerre mondiale, la science des politiques publiques (*policy sciences*) se développe pour rationaliser et organiser le processus de décision face au défi de la reconstruction dans des sociétés de plus en plus complexes. Dans une contribution à l'ouvrage *The Policy Sciences* intitulée « The Policy Orientation » et publiée en 1951, Harold LASSWELL défend l'idée pragmatique que l'analyse de l'action publique doit s'inscrire dans une démarche interdisciplinaire informée par des considérations normatives et empiriques afin de résoudre des problèmes politiques concrets (Lasswell, 1951). Partant, les chercheurs étatsuniens vont développer des modèles séquentiels pour découper l'ensemble du processus formé par les politiques publiques dans l'objectif d'optimiser l'efficacité de l'action publique (Laswell, 1956 ; Jones, 1970 ; Brewer, 1974 ; Anderson, 1975).

Dans ces approches qui deviennent dominantes et qui contribuent à stabiliser un vocabulaire de l'analyse des politiques publiques au cours des années 1970, les différentes séquences de l'action publique restent cependant difficiles à identifier. Alors qu'ils sont essentiellement centrés sur la décision, ces modèles sont mis en échec par le cadre d'analyse selon lequel les politiques publiques se traduisent aussi par l'absence de décision (Bachrach, Baratz, 1963), par l'absence de mise en œuvre (Ciccotelli, 2014) et par l'absence d'évaluation au terme de laquelle devaient s'enclencher des « boucles de rétroaction » (Jones, 1970).

Malgré toutes les critiques adressées au modèle séquentiel de l'action publique depuis près de 70 ans, ce dernier semble indépassable (Deleon, 1999). Dans cette thèse, nous souscrivons à l'idée que les politiques publiques fonctionnent comme un « flux » continu de séquences enchevêtrées et perpétuelles (Easton, 1965) et qu'elles correspondent plutôt à un « processus circulaire » combinant de façon plus ou moins aléatoire des décisions et des non-décisions qui interagissent entre elles à différentes échelles, à différents niveaux et à différents moments (Hassenteufel, 2008).

La **première partie** de la thèse est consacrée à la séquence d'élaboration du dispositif des conseils citoyens. Cette phase correspond à un moment décisif de redéfinition du mythe de la « démocratie participative » dans lequel les acteurs de l'action publique s'affrontent pour tenter d'imposer leur « référentiel » dans la réforme de la politique de la Ville de 2014.

Dans le **premier chapitre**, nous démontrons comment les « révoltes sociales » de 2005 ouvrent une « fenêtre d'opportunité » pour une « nébuleuse » néo-communautarienne réunie autour des théories et des pratiques de l'*empowerment* qui met en crise la politique de la Ville et qui va porter la revendication de « faire participer » les habitants des quartiers populaires dans les « espaces périphériques » de la réforme.

Dans le **deuxième chapitre**, nous démontrons comment les dynamiques politiques et institutionnelles à l'œuvre dans la réforme de la politique de la Ville de 2014 conduisent à l'inertie des politiques de « démocratie participative » avec la création du dispositif des conseils citoyens malgré le consensus des acteurs de l'action publique sur l'échec de l'« offre de participation » et la mise à l'agenda de sa rénovation.

La **deuxième partie** de la thèse est consacrée à la séquence de mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens. Cette phase révèle les « luttes d'institutions » qui accompagnent le déploiement de la nouvelle instance à l'échelle locale.

Dans le **troisième chapitre**, nous analysons la réception différenciée par l'État, les intercommunalités et les communes de l'obligation légale d'installer les conseils citoyens et nous mettons au jour les tensions de gouvernance et les divergences d'interprétation qui ont ralenti et complexifié la mise en œuvre du dispositif dans les collectivités territoriales.

Dans le **quatrième chapitre**, nous étudions les difficultés éprouvées par les acteurs de la politique de la Ville à appliquer l'injonction légale de recourir au tirage au sort pour constituer les collèges « habitants » des conseils citoyens et nous démontrons comment les arrangements institutionnels et comment le « cens caché » de la « démocratie participative » conduisent à la reproduction d'un public d'« habitués » de la participation citoyenne.

La **troisième partie** est consacrée à la séquence d'évaluation du dispositif des conseils citoyens. Cette phase dévoile un double processus paradoxal de

désenchantement et de réenchantement qui contribue à reproduire le mythe de la « démocratie participative ».

Dans le **cinquième chapitre**, nous prenons la mesure du décalage entre les attentes et les résultats de l'action publique et nous démontrons comment le déni collectif façonné par des mécanismes de « dissonance cognitive » empêche toute remise en question définitive du dispositif des conseils citoyens malgré son échec objectif.

Dans le **sixième chapitre**, nous démontrons que l'énigme du maintien de l'« engagement participatif » s'explique par l'inscription des habitants des quartiers populaires dans une « lutte pour la reconnaissance » afin de rétablir leur dignité, et nous affirmons contre toute attente l'utilité de la « démocratie participative » dans un contexte d'accroissement des inégalités sociales.

En **conclusion générale** de ce parcours de recherche, nous amorçons un débat autour de la « dé-démocratisation » et du recul de la démocratie française en interrogeant plus largement le mythe de la « démocratie représentative ».

Partie 1.

L'élaboration du dispositif des conseils citoyens

Chapitre 1.

La mise en crise de la politique de la Ville par une « coalition de cause » néo-communautarienne



« Mais le temps est éternel, et le repos ne saurait l'être. Ce globe silencieux et mort ne roulera pas toujours dans l'espace sa masse refroidie. Nous ne pouvons former que des conjectures sur ses destinées lointaines, mais aucune d'elles ne nous autorise à penser qu'il puisse rester éternellement inerte. Soit qu'obéissant aux lois de l'attraction qui entraîne notre système solaire vers des régions inconnues de l'espace, il finisse par se réunir à d'autres systèmes ; soit que le choc d'un corps céleste élève sa température au point de le réduire en vapeur, il est destiné, sans doute, à former de nouveau une nébuleuse d'où sortira, par une série d'évolutions analogues à celles que nous avons décrites, un autre monde destiné aussi à être habité un jour en attendant qu'il périsse à son tour, sans que nous puissions entrevoir un terme à cette série éternelle de naissances et de destructions. N'ayant jamais commencé, sans doute, comment pourrait-elle finir ? Mais si ce sont les mêmes éléments de chaque monde qui servent, après sa destruction, à en reconstituer d'autres, il est aisé de comprendre que les mêmes combinaisons, c'est-à-dire les mêmes mondes habités par les mêmes êtres, ont dû se répéter bien des fois. »

LE BON Gustave, *L'homme et les sociétés. Tome 2 : Les sociétés - Leurs origines et leur développement*, Paris, Éditions Jules Rothchild, 1881, p. 420.

Introduction.

Des systèmes de croyance en lutte pour la fabrique de la politique de la Ville

Après la promulgation de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (dite « Lamy »), le dispositif des conseils citoyens devient le marqueur d'un renouveau de la participation institutionnelle des habitants dans les quartiers populaires. Partant, la réforme de la politique la Ville (2012-2014) constitue un moment décisif pour observer comment se reconfigure le mythe de la « démocratie participative ». Cependant, cet *aggiornamento* est le résultat d'un processus complexe qui s'inscrit dans le temps long de l'action publique. Dès lors, comment retracer les dynamiques internes et externes de la réforme de 2014 dans l'historicité de la politique de la Ville ?

Dans un ouvrage intitulé *Policy Change and Learning* publié en 1993, Hank C. JENKINS-SMITH et Paul A. SABATIER proposent un cadre d'analyse baptisé *advocacy coalition framework* (ACF) afin de mettre au jour les transformations — c'est-à-dire à la fois les continuités et les ruptures — de l'action publique dans une approche diachronique. Ce modèle suppose que la fabrique des politiques publiques se produit dans des champs sectoriels où des « sous-systèmes » tentent d'influencer la décision. Regroupés dans des « coalitions de cause », des individus agissent de façon coordonnée pour traduire leur « système de croyances » dans l'action publique (Jenkins-Smith, Sabatier, 1993).

Ce concept est opératoire pour « faire l'histoire » de la politique de la Ville, car il nous permet de travailler sur la question du « changement » et de l'« inertie » de la politique publique (Fontaine, Hassenteufel, 2002). En objectivant les interactions entre les différents acteurs et les différentes croyances qui ont façonné la politique de la Ville, il devient possible de comprendre les mécanismes par lesquels les réformes se produisent et s'inscrivent dans une continuité ou dans une rupture historique. Toutefois, quels sont les « régimes de croyance » (Veyne, 1983) qui ont façonné la politique publique ?

Dans un article intitulé « Le "problème des banlieues" après la désillusion de la rénovation » publié en 2016, Renaud EPSTEIN met au jour quatre approches concurrentes qui émergent à différents moments de l'histoire de la politique de la

Ville (*figure n° F1-1*) : le référentiel communautarien, jacobin, réformiste et néo-conservateur (Epstein, 2016).

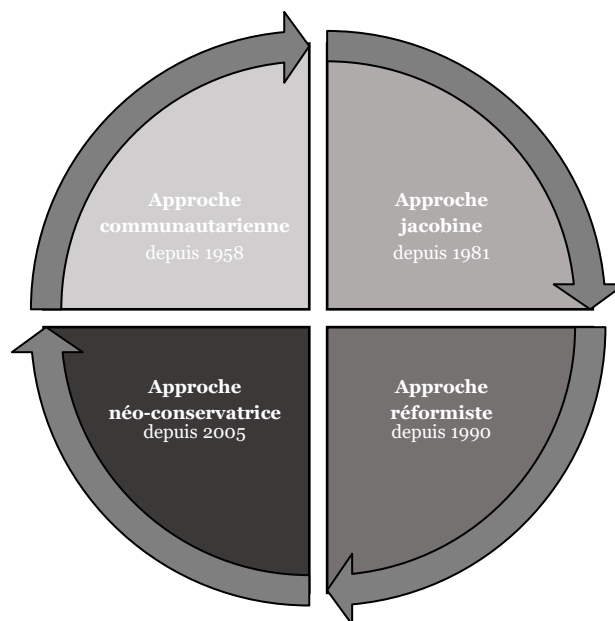


Figure n° F1-1 : Modélisation des référentiels de la politique de la Ville théorisés par Epstein, 2016

Ces idéaux-types déterminent des « référentiels sectoriels » (Muller, 1984 ; Jobert, Muller, 1987) en lutte pour la définition légitime de la fabrique de l'action publique.

Dans une perspective généalogique, nous présentons dans cette introduction la typologie des approches qui ont façonné la politique de la Ville jusqu'à sa mise en crise par une « nébuleuse » néo-communautarienne qui se structure dans une coalition de cause formée autour des théories et des pratiques de l'*empowerment* après les « révoltes sociales » de 2005.

En 1958, un mouvement de promotion pour la démocratie locale émerge avec la constitution d'une « deuxième gauche » et la formation d'une constellation d'organisations — que nous appellerons « nébuleuse » — dans laquelle naissent et circulent des idées nouvelles. Ce courant « communautarien » défend la décolonisation¹²⁰, promeut l'autonomie des territoires locaux contre l'État central et

¹²⁰ La décolonisation est le processus par lequel une colonie obtient son indépendance politique et économique vis-à-vis de la puissance coloniale qui la dominait. En France, la décolonisation commence après la Seconde Guerre mondiale (1939-1945) et « s'achève » principalement en 1962 avec l'indépendance de l'Algérie.

envisage la participation citoyenne comme une solution au jacobinisme¹²¹ (Roux, 2011). Dans ce « système de croyances », l'identité d'un individu ne peut se construire qu'au sein d'une *communauté* dans laquelle il peut trouver les ressources nécessaires pour l'action, mais qui doit faire respecter ses particularités culturelles dans la société pour se réaliser (*encadré n° E1-1*).

Encadré n° E1-1 : Communautarien ou communautarisme ?

En France, la structuration des relations entre l'État et les citoyens est guidée par une culture politique nourrie à l'idéologie substantialiste du consensus, qui fait traditionnellement des institutions les seules garantes de l'intérêt général. Dans les pays anglo-saxons ancrés dans une culture plus pragmatique, le bien commun est un objet en construction permanente entre les parties prenantes de l'action publique (Carrel, 2012). Ainsi, « *la communauté renvoie à des formes d'appartenance – territoriales, raciales et religieuses – que la République française "une et indivisible" ne saurait reconnaître* » tandis que les États-Unis d'Amérique « *incarneraient une société fragmentée, fracturée par des communautés concurrentes* » (Talpin, 2016a, pp. 13-14)¹²².

Au final, la « communauté » — et par voie d'extension, le paradigme communautarien — est souvent *confondue* avec le « communautarisme » qui disqualifie les mobilisations de groupes minoritaires sous prétexte de revendications séparatistes (Mohammed, Talpin, 2018). En entretien, un professionnel du développement social résume la mécanique : « *Quand tu dis communautaire, je sors mon révolver !* »¹²³.

Dans les années 1960 et 1970, l'influence de ce courant aboutit à l'émergence des « mouvements sociaux urbains » qui mettent en pratique une utopie contestataire

¹²¹ Sous la Révolution, le Club des Jacobins se constitue pour donner une Constitution à la France, et rassemble des révolutionnaires modérés qui se radicalisent. Issu de ce mouvement, le jacobinisme est une doctrine politique qui défend la souveraineté populaire et l'indivisibilité de la République. Pour ce faire, les jacobins prônent la centralisation de l'État, l'organisation bureaucratique et la domination technocratique.

¹²² Pour déconstruire ce dualisme, Julien TALPIN rappelle que les organisations communautariennes s'appuient sur les relations communautaires ordinaires pour promouvoir des revendications de classes (Amiotte-Suchet, Sainsaulieu, Salzbrunn, 2010).

¹²³ Entretien avec José DHERS (n° 1), professionnel et militant de la politique de la Ville, réalisé le 5 novembre 2020 de 10:00 à 11:34 en visioconférence.

et autogestionnaire dans le cadre des « luttes urbaines » (Castells, 1975). Pour ce faire, des expériences de démocratie participative procédant d'une mobilisation par le bas (*bottom-up*) se déploient pour développer le pouvoir d'agir des habitants des quartiers populaires dans une volonté de co-production de l'action publique (Hatzfeld, 2005).

Ce mouvement de démocratisation des processus décisionnels gagne l'État lorsqu'est engagée la décentralisation¹²⁴ après l'arrivée des socialistes au pouvoir en 1981. Mais dans le modèle municipaliste qui est mis en œuvre, les expérimentations d'antan sont institutionnalisées dans des dispositifs d'action publique — c'est une particularité du modèle français — suivant une démarche descendante permettant aux élus locaux de la majorité de contourner des institutions bien enracinées à droite (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Cette approche jacobine donne aussi un rôle central à l'appareil étatique qui doit colmater la « fracture territoriale » pour réaliser l'égalité entre les citoyens et préserver la fiction de l'« unité républicaine ». Désormais, les quartiers populaires relèvent d'une catégorie d'action publique, leurs habitants sont stigmatisés et leurs problèmes sont traités sous l'angle de l'exclusion (Tissot, 2007). Par ailleurs, ce « référentiel » marque l'avènement de la « démocratie de proximité » avec le déploiement d'« expériences » au sein des « laboratoires » de la politique *des villes* qui n'ont pas réellement contribué à « démocratiser la démocratie » urbaine.

Curieusement, l'idéal de la démocratie locale connaît une éclipse prolongée dans le discours de l'État qui ne l'invoque plus que de manière incantatoire. En fait, cet effacement correspond à une nouvelle étape dans l'institutionnalisation de la politique de *la Ville*, avec la création d'un ministère dédié en 1990. Dorénavant, les pouvoirs publics développent une approche réformiste qui vise à restaurer la « citoyenneté urbaine » dont l'affaiblissement menacerait la cohésion sociale. La participation des habitants devient superflue, et seule importe leur adhésion à des projets élaborés pour eux mais sans eux (Paoletti, 1997). Cette nouvelle méthode prétend devancer l'expression de la « demande sociale » (Anquetin, Freyermuth, 2009) par la mobilisation des institutions et des instruments statistiques à l'âge de la rénovation urbaine (Epstein, 2013). Dans les années 2000, si la politique de la Ville suscite l'implication des citoyens, c'est moins pour participer à sa fabrique que pour y résister.

¹²⁴ La décentralisation est le processus par lequel des compétences de l'État sont transférées à des entités déconcentrées (comme des administrations) ou à des collectivités territoriales (comme les intercommunalités et les communes).

En effet, cette politique urbaine devient l'affaire des élus et des agences, tandis que les dispositifs de « démocratie participative » sont instrumentalisés pour servir les stratégies locales.

Depuis les « révoltes sociales » de 2005 (*encadré n° E1-2*), les quartiers populaires sont assimilés par les tenants du paradigme néo-conservateur à des « ghettos » dont l'existence même constituerait une menace pour la République française.

Encadré n° E1-2 : Les révoltes sociales de 2005

Dans l'après-midi du jeudi 25 octobre 2005, des agents de la police nationale tentent d'interpeller des jeunes de Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), suspectés de s'adonner à du vol de matériel sur un chantier. À l'arrivée des forces de l'ordre, Zyed BENNA (17 ans) et Bouna TRAORÉ (15 ans) prennent la fuite pour échapper au contrôle d'identité. Finalement, ils se réfugient dans un transformateur électrique où ils trouvent la mort. Pendant trois semaines (du 27 octobre au 17 novembre 2005), des émeutes urbaines — qu'on appellera « révoltes sociales » — éclatent et se propagent dans près de 300 villes, faisant 3 morts, 217 blessés et entre 200 à 250 millions d'euros de dégâts matériels. Ces événements sur lesquels on reviendra en détail sont tout à fait décisifs pour la formation et pour l'action de la « nébuleuse » néo-communautarienne, qui conduiront à la création du dispositif des conseils citoyens après la réforme de la politique de la Ville de 2014.

Afin de reconquérir ces « territoires perdus », il serait nécessaire d'engager une « guerre » passant par une politique de maintien de l'ordre et des logiques d'intervention punitives contre les catégories populaires et immigrées — en particulier les musulmans — qui font figure de « nouvelles classes dangereuses » (Hajjat, Mohammed, 2013). Dans le même temps, ces mesures sécuritaires sont légitimées au moyen de dispositifs symboliques d'« égalité des chances » qui autorisent l'exfiltration des plus « méritants ».

Cependant, une « nébuleuse » néo-communautarienne formée autour des théories et des pratiques de l'*empowerment* mène une action collective pour impulser un nouveau changement de « paradigme » (Kuhn, 1962) dans la fabrique de la politique de la Ville.

Cette *nouvelle* vague communautarienne — d'où le préfixe « néo » — qui fait la promotion d'idées « radicales » — étymologiquement revenir à la racine des choses, et philosophiquement aller au bout des choses — revendique d'abord l'influence d'un mouvement critique qui se développe dans les années 1960 en Amérique latine avec les méthodes de l'éducation populaire.

Dans sa *Pedagogia do Oprimido* théorisée en 1968, Paulo FREIRE élabore une stratégie de mobilisation des groupes marginalisés dans l'objectif de neutraliser les rapports de pouvoir et de construire une société plus égalitaire. Pour ce faire, le pédagogue brésilien construit la notion de *conscientização* (conscientisation critique) afin d'encourager les populations vulnérables à faire de la compréhension profonde de leur environnement une ressource d'action individuelle et collective. En effet, c'est en objectivant les inégalités et les contradictions du monde social et politique que les dominés parviendront à combattre leur domination (Freire, 1968). Cette réflexion est au fondement de la philosophie néo-communautarienne qui fait de l'*empowerment* une pratique émancipatrice.

Difficilement *traductible* en français, le concept d'*empowerment* est *traduisible* par la notion de « pouvoir d'agir » ou de « capacitation » qui peut désigner « *autant un état qu'un processus [...] à la fois individuels, collectifs et sociaux ou politiques [...] impliquant une démarche d'autoréalisation et d'émancipation des individus, de reconnaissance de groupes ou de communautés et de transformation sociale* » (Bacqué, Biewener, 2013, p. 6).

Dans leurs travaux, Marie-Hélène BACQUÉ et Carole BIEWENER retracent la carrière d'un *leitmotiv* qui émerge au sein des « nouveaux mouvements sociaux » (NMS)¹²⁵ états-uniens dans les années 1960 avant de se diffuser dans le monde entier. D'abord conçu comme un processus permettant la mobilisation en vue de transformer les structures de domination de classe, de genre et de race, l'*empowerment* est instrumentalisé par les organisations internationales dans le domaine du développement, puis détourné par l'« action communautaire » mise en place par les gouvernements dans une stratégie néolibérale de responsabilisation des individus (Bacqué, Biewener, 2011). Pour s'affranchir de la loi d'airain de la confiscation du

¹²⁵ Apparue dans les années 1960, l'expression « nouveaux mouvements sociaux » (NMS) fait référence aux nouvelles modalités d'action politique qui rompent avec le militantisme dans sa forme traditionnelle (syndicats et partis politiques) pour servir les enjeux identitaires, culturels et environnementaux.

pouvoir des citoyens par les élites locales, la nébuleuse s'inspire de l'exemple du *community organizing*.

Apparu dans le quartier de Back of the Yards à Chicago en 1939 à l'initiative de l'activiste Saul ALINSKY, le *community organizing* s'est développé comme modèle de mobilisation collective aux États-Unis d'Amérique avant de s'exporter. Décrit dans son livre *Rules for Radicals. A Pragmatic Primer for Realistic Radicals* publié en 1971, ce modèle — dont il n'existe pas de traduction consensuelle — consiste à repérer, motiver et former des individus susceptibles de s'engager au sein des communautés locales dans une action pensée sur le mode du syndicat pour le bien collectif du quartier (Alinsky, 1971). S'appuyant sur les ressources des ressortissants de l'action publique, le *community organizing* s'inscrit dans une acception conflictuelle de la démocratie, un rapport de forces où le pouvoir se conquiert par l'interpellation des pouvoirs publics.

En même temps que le « marché » de la démocratie participative se consolide (Mazeaud, Nonjon, 2018), les critiques sur les insuffisances de l'« offre publique de participation » se multiplient et s'intensifient ; désormais, la politique de la Ville est confrontée aux contradictions produites par son histoire.

Aujourd'hui, le cheminement idéologique (Talpin, 2019) tend plutôt vers l'abandon de la « démocratie de masse » (Chambers, 2009) au profit d'un « ensauvagement » (Neveu, 2011) de la participation au sein d'arènes hybrides, indépendantes et autonomes des pouvoirs publics, dont les formes et les répertoires s'inspirent des mouvements sociaux dans une perspective radicale (Talpin, 2020). Ainsi, la croyance dans le mythe de la « démocratie participative » se réinvente dans la critique de la « participation » institutionnelle et dans la promotion de formes émergentes qui réhabilitent le conflit dans des espaces plus informels (Blondiaux, Fourniau, 2014).

Dans la littérature scientifique, ce retour est marqué par la multiplication des travaux qui prennent au sérieux ces luttes et questionnent la signification de leur généralisation (Melé, 2013 ; Bobbio, Melé, 2015). Si elle résulte bien de l'idéal autogestionnaire (Cossart, Talpin, 2015), la « démocratie participative » n'a pas encore rencontré tous ses enjeux. Et pour cause, elle n'est jamais devenue un instrument de contestation du système (Hatzfeld, 2011), c'est-à-dire un mouvement de lutte « *pouvant et devant remplacer la démocratie représentative* » (Neveu, 2011, p. 188).

Pour revenir aux sources d'une « utopie inachevée » (Hatzfeld, 2005), théoriciens et praticiens cherchent à mettre en œuvre une « démodynamie » (Roux, 2020). Dans ce système, les dynamiques d'interpellation impulsées par le peuple émancipé visent à changer les institutions afin de transformer la société (Hirschmann, 1970) et de la faire passer à un nouvel âge démocratique (Kirszbaum, 2022).

Ce chapitre est consacré à la sociologie de cette « coalition de cause » néo-communautariennes — qui peut être définie comme un ensemble de mouvements, d'acteurs et de discours qui critiquent l'institutionnalisation de la politique de la Ville, et qui se structurent en réseaux pour promouvoir une approche basée sur l'*empowerment* et sur la participation des habitants dans les quartiers populaires. En effet, ce mouvement multiforme va saisir la « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 1984) qui lui est donnée pour diffuser ses idées dans les « espaces périphériques » — on reviendra sur ce terme — de la réforme de la politique de la Ville de 2014 et tenter d'impulser un changement de « paradigme » (Kuhn, 1962).

En dépit des discours de rupture prononcés par les réformateurs engagés dans la lutte des « régimes de croyance », la création des conseils citoyens s'inscrit bien dans l'histoire longue de la politique de la Ville. Pour comprendre pleinement la genèse de ce nouveau dispositif de « démocratie participative », nous analysons la période qui précède la réforme de 2014 et l'adoption de la Loi « Lamy ».

Faire l'histoire de la politique de la Ville est une étape incontournable pour tous les chercheurs intéressés par la question de la « participation » des habitants dans les quartiers populaires. En effet, cette politique publique déjà ancienne — depuis qu'il y a des villes, il existe techniquement une politique *des Villes* —, qui ne s'est institutionnalisée que récemment — on rappelle que la création du ministère de la Ville ne survient qu'en 1990 — et qui a connu de nombreuses évolutions répond à des problématiques à la fois multiples et complexes qui requièrent une compréhension approfondie, souvent inaccessible aux « profanes ».

Tout en respectant cette nécessité historiographique, nous proposons d'adopter une perspective diachronique innovante en retraçant cette histoire de la politique de la Ville à travers les trajectoires individuelles et collectives des habitants des quartiers populaires — c'est-à-dire au prisme des « ressortissants » (Warin, 1999) ou des « publics » (Gourgues, Mazeaud, 2018) de cette politique publique. Quels sont les problèmes qui ont conduit à l'institutionnalisation progressive de la politique de la

Ville ? Quelles solutions ont été identifiées et mises en œuvre par les pouvoirs publics pour répondre à ces problèmes ? Quelles controverses ont éclaté autour de ces solutions et de leur opérationnalisation ? Pour répondre à ces questions, nous analyserons la trajectoire — à la fois typique et singulière — de Mohamed MECHMACHE, un militant des quartiers populaires qui s'est révélé lors des « révoltes sociales » de 2005 et dont l'influence est tout à fait déterminante dans la réforme de la politique de la Ville de 2014. Ce portrait sociologique nous permettra de comprendre les logiques de l'émergence d'une revendication « participationniste » dans les quartiers populaires, qui sera portée par la « coalition de cause » néo-communautarienne.

Dans la littérature scientifique, le processus de réforme est souvent envisagé dans une perspective institutionnaliste comme un moment déterminé dans le temps et dans l'espace où la fabrique de l'action publique se concrétise dans des décisions formelles et institutionnelles. Cependant, cette approche occulte une dimension essentielle du processus réformateur : l'influence déterminante des dynamiques qui se jouent en amont, dans les « espaces périphériques » de la réforme. Ces espaces peuvent être définis comme les lieux informels où se construisent les idées, les discours et les pratiques qui préparent le terrain pour la réforme institutionnelle. Dans le cas de la réforme de la politique de la Ville, nous avons identifié trois composantes de ces « espaces périphériques » qui influencent la « mise à l'agenda » politique (Kingdon, 1984) de l'enjeu de la participation des habitants dans les quartiers populaires : le champ militant, le champ professionnel et le champ universitaire.

Tout d'abord, le champ militant regroupe les organisations non gouvernementales (ONG), les associations et les mouvements sociaux qui représentent les intérêts des habitants des quartiers populaires. Par leur ancrage local, leur relation de proximité avec les « ressortissants » de la politique publique et leur savoir technique sur des thématiques variées, ces organisations contribuent à formuler des revendications et à structurer des propositions « participationnistes » légitimes dans les « espaces périphériques » de la réforme.

Ensuite, le champ professionnel regroupe les praticiens chargés de la mise en œuvre de la politique de la Ville et de l'accompagnement des personnels de cette politique publique (élus, fonctionnaires, contractuels, cabinets de conseil et réseaux professionnels par exemple). Dans le processus de réforme, ces acteurs apportent une

expertise pratique et une connaissance approfondie des réalités locales pour identifier les défis concrets de la mise en œuvre de l'action publique sur les territoires, et proposer des solutions « innovantes » afin de contourner les obstacles à l'épanouissement de la participation citoyenne dans les quartiers populaires.

Parties prenantes de la « nébuleuse » néo-communautarienne, les universitaires sont nombreux à s'engager « pour » ou « contre » la « démocratie participative » — on l'a démontré en **introduction générale**. Ainsi, le champ académique constitue pour notre enquête un terrain de recherche à part entière.

Ces trois catégories d'acteurs (militants, professionnels et universitaires) que l'on retrouve dans la sociographie de la « coalition de cause » néo-communautarienne peuvent être envisagés comme des « passeurs » des théories et des pratiques de l'*empowerment* dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville. Dans un article scientifique intitulé « Sociologie politique des passeurs » publié dans la *Revue française de science politique* en 2020, Jérémy GEERAERT, Fabien JOBARD, Bénédicte LAUMOND, Irina MÜTZELBURG et Ulrike ZEIGERMANN reprennent ce concept afin d'analyser les processus de transfert des politiques publiques d'un pays à un autre. Ainsi, les « passeurs » sont définis par les auteurs comme « *des acteurs individuels qui sont intermédiaires dans le processus de transfert d'une norme ou de pratiques, mais aussi producteurs ou récepteurs de ces normes ou pratiques* » (Geeraert *et al.*, 2020, p. 558).

Finalement, les théories et les pratiques de l'*empowerment* sont importées et diffusées par les « passeurs » dans une dynamique proche des « régimes circulatoires ». Dans un article intitulé « Les régimes circulatoires du domaine social. 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence » publié dans la revue *Genèses* en 2008, Pierre-Yves SAUNIER reconstitue les « régimes » ou les « configurations circulatoires » qui encadrent les possibilités des acteurs, les contenus, les directions et les effets des rencontres et des échanges sur le domaine social de 1800 à 1940. En particulier, l'historien examine comment ces échanges transnationaux ont contribué à la convergence et à la différenciation des politiques sociales à travers le monde (Saunier, 2008). Ce concept est opératoire pour comprendre comment l'*empowerment* est approprié par les acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne pour servir le récit de la nécessité d'opérer une « révolution de paradigme » (Kuhn, 1962) dans la fabrique de la politique de la Ville.

Afin de mesurer l'influence de la « coalition de cause » dans les « espaces périphériques » de la réforme, nous retraçons l'émergence et l'action du courant néo-communautarien. Comment apparaît ce mouvement ? Quelles sont ses acteurs et quels sont ses réseaux ? Quel est son socle idéologique ? Quelles sont ses revendications ? Quelle est sa conception de la participation des habitants dans les quartiers populaires ? Quelles sont les divergences qui mettent à l'épreuve sa cohésion ? Quel est son « répertoire d'action collective » ? Quelles sont ses réussites et quels sont ses échecs ? Pour répondre à ces questions, nous analyserons la « coalition de cause » néo-communautarienne à travers ses figures et ses actions emblématiques.

Méthodologie de la recherche

Pour comprendre les logiques de la « mise en crise » de la politique de la Ville, nous mobilisons des données issues de notre enquête documentaire et qualitative réalisée entre 2015 et 2024.

Afin de retracer l'historicité de la politique publique à travers les trajectoires individuelles et collectives des habitants des quartiers populaires, nous avons d'abord réalisé une étude minutieuse de l'histoire de la politique publique. Cette investigation s'est appuyée sur une diversité de sources comme des ouvrages, des articles scientifiques, des textes juridiques, des articles de presse et des ressources disponibles sur internet ou dans les archives par exemple. Ensuite, nous avons réalisé 4 entretiens biographiques avec Mohamed MECHMACHE pour retranscrire l'histoire de la politique de la Ville à travers sa vie et son engagement (6,3 heures d'entretien, pour une durée moyenne de 1,5 heure par entretien). En période de pandémie de Covid-19, tous les entretiens ont été menés par téléphone et en visioconférence. Après la retranscription, les faits — anciens et susceptibles d'être altérés par l'« illusion biographique » (Bourdieu, 1986) — ont été vérifiés, complétés et corrigés par des recherches complémentaires effectuées dans les publications officielles, la presse locale et nationale, les réseaux sociaux et les sites internet par exemple.

Dans l'objectif de mesurer l'influence de la « coalition de cause » sur la réforme de la politique de la Ville de 2014, nous avons étudié l'histoire du courant communautarien et néo-communautarien à partir d'une diversité de sources comme des ouvrages, des articles scientifiques, des articles de presse, de la littérature grise et des ressources disponibles sur internet ou dans les archives par exemple. En effet,

certaines figures emblématiques de la « nébuleuse » et de la « coalition de cause » étaient déjà décédées au moment de l'enquête — on pense aux regrettés Claude DILAIN et Jean-Pierre WORMS par exemple. Ensuite, nous avons réalisé 16 entretiens — le plus souvent biographiques, par téléphone et en visioconférence — avec 12 acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne (sans compter Mohamed MECHMACHE) dont 4 appartenant au champ militant, 3 appartenant au champ professionnel et 5 appartenant au champ universitaire — les frontières étant parfois poreuses entre les différentes catégories, on le verra.

En peignant le portrait des acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne, nous montrons l'émergence d'une revendication « participationniste » dans les quartiers populaires (**section 1**) et l'action collective d'une coalition pour diffuser la cause dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville (**section 2**).

Section 1.

L'émergence d'une revendication « participationniste » dans les quartiers populaires

Dans l'histoire de la politique de la Ville, les militants issus à la fois des classes populaires et de l'immigration ont joué un rôle déterminant dans la formation d'une conscience collective et dans l'émergence des mouvements de contestation qui rejoindront la nébuleuse néo-communautarienne et sa coalition de cause au moment de la réforme de 2014. Parmi eux, un militant des quartiers populaires du département de la Seine-Saint-Denis s'est révélé et s'est imposé lors des révoltes sociales de 2005 : Mohamed MECHMACHE.

Cette **première section** est dédiée à l'analyse de sa trajectoire sociologique, car l'influence de notre enquête est décisive dans la genèse des conseils citoyens. En effet, Mohamed MECHMACHE est le co-auteur du rapport intitulé *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* remis au ministre délégué chargé de la Ville (François LAMY) en 2013 qui « inspirera » — on nuancera largement — la création du dispositif. Quelles sont ses origines sociales ? Quel est son parcours scolaire, professionnel et militant ? Quelles sont ses idées politiques ? Quelle est sa conception de la démocratie participative ? Quel est son « répertoire d'action collective » ? Comment parvient-il à devenir le représentant des habitants des quartiers populaires ? Fait-il l'objet de critiques dans le champ militant ?

En restituant les revendications des habitants des quartiers populaires dans le récit de vie — à la fois typique et singulier — de Mohamed MECHMACHE, nous démontrons que son engagement pour l'approfondissement de la participation citoyenne s'inscrit dans l'héritage des luttes urbaines (1.1.1.) et des luttes post-coloniales (1.1.2.), dans une tension permanente entre contestation et coopération avec les pouvoirs publics (1.1.3.).

1.1.1. L'engagement de Mohamed MECHMACHE s'inscrit dans l'héritage des luttes urbaines

À travers le portrait sociologique de Mohamed MECHMACHE, nous mettons au jour les mécanismes par lesquels la rénovation urbaine (1.1.1.1.) et la socialisation à l'engagement associatif (1.1.1.2.) ont influencé l'émergence d'une revendication « participationniste » dans les quartiers populaires depuis 1945.

1.1.1.1. La rénovation urbaine conduit à la ségrégation géographique et sociale des habitants des quartiers populaires

Issus de l'immigration algérienne, les parents de Mohamed MECHMACHE sont originaires de Maghnia — désignée sous le nom de « Marnia » pendant la colonisation française¹²⁶ —, une commune de la *wilaya*¹²⁷ de Tlemcen en Oranie (Algérie). Pour subvenir aux besoins de sa famille, Shelie (le père de notre enquêté) émigre en France où il espère trouver du travail. En effet, dans la période des Trente Glorieuses (1945-1973)¹²⁸, les autorités politiques encouragent l'immigration pour reconstruire le pays et nourrir ses industries en main d'œuvre bon marché (dans les secteurs du bâtiment et de l'automobile notamment) après la Seconde Guerre mondiale (1939-1945).

En région parisienne, Shelie MECHMACHE rejoint des proches — en entretien, Mohamed évoque un grand-père et un oncle — qui ont fui la guerre d'Algérie (1954-1962), les zones interdites et les camps de regroupement. À cette époque, pas moins de 17 bidonvilles sont érigés à Nanterre (Hauts-de-Seine) pour loger les travailleurs précaires qui pullulent ; car en 1964, 43 % des Algériens de France vivent dans des cabanons miséreux contrôlés par les policiers de la « Brigade Z » chargée de contenir

¹²⁶ La colonisation de l'Algérie par la France commence le 14 juin 1830 avec le débarquement des troupes françaises à Sidi-Ferruch (Algérie) et s'achève le 3 juillet 1962 par les accords d'Évian-les-Bains (Haute-Savoie) qui « concèdent » l'indépendance à l'Algérie.

¹²⁷ En Algérie, une *wilaya* est une division administrative de premier niveau, équivalente à une province, dirigée par un *wali* (gouverneur) et subdivisée en daïras (districts) et en communes.

¹²⁸ Cette expression a été popularisée par l'économiste français Jean FOURASTIÉ dans son ouvrage intitulé *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975* publié en 1979 afin de décrire les trois décennies de croissance économique exceptionnelle et de transformation sociale en France après la Seconde Guerre mondiale.

leur expansion¹²⁹. Entre les allées jonchées de boue, de parpaing et de tôle, Shelia trouve un logement de fortune où il peut se reposer après ses journées de labeur comme ouvrier en bâtiment. Sa femme le rejoint, et leur fils Mohamed naît le 19 avril 1966 dans une clinique du Raincy (Seine-Saint-Denis), une enclave bourgeoise surnommée « Le Petit Neuilly du 93 ».

Ensemble, ils font l'acquisition d'une maison dans le quartier des Coudreaux à Montfermeil (Seine-Saint-Denis). Avec la participation de leur entourage, un crédit est contracté pour agrandir le pavillon et accueillir d'autres membres de la famille — car depuis leur traversée de la méditerranée, une grand-mère et un oncle de Mohamed vivent avec eux. Seulement, l'un des associés rompt ses engagements pour saisir une offre d'emploi dans les mines de potasse en Alsace. « *C'est comme ça qu'on atterrit dans la cité des Bosquets au début des années 70* », explique le militant qui témoigne son attachement à ce grand ensemble bâti des mains de son père (encadré n° E1-3) dans un entretien réalisé le 3 juin 2021¹³⁰.

Encadré n° E1-3 : La cité des Bosquets, de la « rénovation » à la « dégradation » urbaine

Dans un appartement situé au dernier étage (le dixième) du « bâtiment 11 »¹³¹, Mohamed MECHMACHE grandit auprès de ses six frères et sœurs (c'est le cadet de la fratrie). « *Ce qui est formidable, c'est qu'on a connu une véritable mixité sociale dans ces Bosquets où se mélangeaient les prolétaires et les bourgeois, les Français et les immigrés* », nous assure-t-il en entretien¹³².

Située à proximité de la forêt de Bondy sur le plateau de Clichy-Montfermeil — c'était la promesse d'un cadre « naturel » —, la cité des Bosquets est construite entre 1962 et 1965 sur les plans des architectes Bernard ZEHRFUSS et Christian OTTIN-PECCHIO. Regroupant 1 534 logements répartis à travers sept « barres » de 10 étages

¹²⁹ LEGRIS François, « Les bidonvilles de Nanterre. Difficile réhabilitation des logements précaires construits pour les immigrés maghrébins dans les années 50-70 », *Dialogues, propositions histoires (DPH) pour une citoyenneté mondiale* [en ligne], 2005. Disponible sur : <<http://www.base.d-ph.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6564.html>>, consulté le 8 juillet 2021.

¹³⁰ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président de l'Association du collectif liberté, égalité fraternité, ensemble unis (ACLEFEU), réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹³¹ En 1997, la barre B11 située au n° 11 rue Picasso, 78419 Montfermeil est partiellement démolie et réhabilitée. Le reste du bâtiment est détruit en 2013 et remplacé par les 32 logements locatifs sociaux de la résidence Suzanne-Valadon achevés en 2019.

¹³² Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

et 13 « barres » de quatre étages, le grand ensemble voit ses premiers habitants s'installer durant l'été 1965.

Éloignés des transports en commun et des équipements publics, les Bosquets se retrouvent « coupés du monde » après l'abandon d'un projet d'autoroute (A87) qui devait relier le plateau aux principaux pôles d'emploi de la banlieue parisienne (à savoir Roissy et Marne-la-Vallée). Rapidement, les bâtiments se dégradent (on évoque des difficultés d'entretien), les co-propriétaires les plus aisés (les populations blanches) quittent le quartier, et les locataires (le plus souvent immigrés) se paupérisent avec la hausse de l'endettement¹³³. « *Nos parents pensaient repartir au pays. Mais nous sommes nés ici. Alors ils sont restés, pour nous* », déclare Mohamed à la journaliste Alice GÉRAUD qui publie son portrait dans *Libération* le 27 mai 2012¹³⁴. Arrachée à la campagne algérienne pour échapper à la misère sociale, la famille de notre enquêté vit son enfermement dans les « prisons à ciel ouvert » comme un échec.

Ce récit singulier s'inscrit dans l'histoire de la rénovation urbaine, définie génériquement comme « *une politique de démolition d'îlots ou de quartiers anciens et d'édification, en lieu et place, de nouveaux bâtiments* » (Epstein, 2013, p. 9).

Au cœur de l'hiver 1954, le mal-logement est dénoncé par Henri GROUÈS — dit l'« abbé Pierre » — lors de son « insurrection de la bonté » qui entraîne une réaction du gouvernement gaulliste. Mise à l'agenda politique, la réforme aboutit à la promulgation de la Loi du 7 août 1957 qui lance une production urbaine de masse¹³⁵, et à l'adoption d'un décret le 31 décembre 1958 qui dispose de la création des Zones à urbaniser par priorité (ZUP)¹³⁶.

Dans les années 1960, l'action publique se déploie pour éradiquer un habitat insalubre — c'est l'exemple des bidonvilles de Nanterre, démanteler ce que les autorités soupçonnent être des bastions cachés du Front de libération nationale (FLN) algérien

¹³³ Pour des informations complémentaires sur la Cité des Bosquets, voir le forum Paris Sky Scrapers (PSS-Archi) consacré à l'architecture, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire en France et en Europe. Collectif, « Cité des Bosquets - Bât. B11 », *PSS-Archi* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.pss-archi.eu/immeubles/FR-93047-44745.html>>, consulté le 7 juillet 2021.

¹³⁴ GÉRAUD Alice, « Portrait de Mohamed Mechmache. Pare-feu », *Libération* [en ligne], 27 mai 2012. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/societe/2012/05/27/mohamed-mechmache-pare-feu_821753/>, consulté le 8 juillet 2021.

¹³⁵ « Loi n° 57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs », JORF [en ligne], 10 août 1957. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000315837>>, consulté le 12 juin 2024.

¹³⁶ « Décret n°58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité », JORF [en ligne], 4 janvier 1959. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000856024>>, consulté le 12 juin 2024.

(car les statistiques démographiques inquiètent)¹³⁷, et adapter la ville aux temps modernes (par exemple, des aménagements sont entrepris avec la démocratisation de l'accès à la voiture). Cette production de logements sociaux dans les ZUP rend envisageable le transfert des populations résidant dans les centres-villes anciens et les faubourgs ouvriers sans provoquer de résistances majeures (Worms, 1970).

Par ailleurs, la rénovation urbaine amorce un processus de concentration des familles « socialement inadaptées » qui ne trouvent plus leur place dans les quartiers saturés par un afflux de ménages issus des classes moyennes¹³⁸. En France, les familles « pauvres » et « à problème » sont relogées dans des Habitations à loyer modéré (HLM) érigées par les Programmes sociaux de relogement (PSR) impulsés par l'État en 1961 — c'est là que vit la famille Mechmache.

En dépit d'une qualité et d'un sous-équipement qui exposent les logements sociaux aux critiques — car ils sont produits en nombre, à la hâte et au moindre coût, la durée de vie des grands ensembles est allongée (Tricart, 1977). Cette situation contribuera à la dégradation de la qualité de vie dans les quartiers populaires et à l'émergence de revendications qui aboutiront à la survenance des « révoltes sociales » incarnées par des « émeutes » urbaines à la fin des années 1970 (Bachmann, Le Guennec, 1996)¹³⁹. Ainsi, c'est dans le contexte des errements de la rénovation urbaine que naît et grandit Mohamed MECHMACHE.

Encouragé à l'émancipation par les milieux de l'engagement associatif, notre enquêté ne rêve plus que d'ailleurs.

¹³⁷ Le Front de libération national (FLN) algérien est un mouvement politique et militaire fondé en 1954 qui a mené la lutte pour l'indépendance de l'Algérie contre la colonisation française, obtenue en 1962.

¹³⁸ Dans ses travaux, Ruth GLASS décrit la transformation socio-spatiale d'un quartier populaire du centre de Londres (Grande-Bretagne) où les programmes de rénovation urbaine provoquent une hausse des prix du foncier et des loyers, favorisant ainsi le départ des couches sociales les plus en difficulté. Pour décrire ce phénomène, la sociologue britannique forge le concept de « gentrification » qui désigne les transformations démographiques dans les quartiers populaires dues à l'arrivée de catégories sociales plus favorisées, qui réhabilitent certains logements et importent des modes de vie et de consommation différents (Glass, 1964).

¹³⁹ En France, la première « émeute » urbaine considérée comme telle a lieu dans le quartier de la Grappinière à Vaulx-en-Velin (Rhône) et se déroule en 1979.

1.1.1.2. La socialisation à l'engagement associatif participe à l'émancipation des habitants des quartiers populaires

À l'époque où Mohamed MECHMACHE arrive dans la cité des Bosquets — c'est-à-dire au début des années 1970 —, la vie est douce mais précaire pour la *smala*¹⁴⁰ dont la survie repose sur les épaules d'un patriarche qui ne compte pas ses heures. « *Mon père, qui ne savait ni lire ni écrire, était bien conscient de se faire avoir sur ses fiches de paie. Il se plaignait, mais n'obtenait jamais gain de cause. Qu'on profite de sa faiblesse, ça m'foutait les boules !* », s'agace notre enquêté dans un entretien réalisé le 3 juin 2021¹⁴¹.

Mal à l'aise sur les bancs de l'école, l'enfant est pointé du doigt pour ses difficultés (il est dyslexique) et il est mis au piquet pour son agitation (il est hyperactif). Ces deux caractéristiques lui valent le sobriquet de « Gibus » quand ses proches découvrent la seconde adaptation cinématographique du roman éponyme *La guerre des boutons* publié en 1962 à la télévision¹⁴². Diagnostiqués sur le tard, ses troubles du langage écrit lui coûteront le redoublement du cours préparatoire (CP) et du cours moyen 2^e année (CM2). Finalement, les échecs scolaires à répétition privent Mohamed de son rêve de devenir vétérinaire. « *En fait, je ramenaient tout le temps des animaux à la maison et ma mère [qui le poussait à devenir ingénieur] me disait : "C'est pas un métier ça !"* », raconte-t-il en imitant son accent arabe caractéristique¹⁴³.

Alors, sa jeunesse est égayée de petits plaisirs : les visites chez sa grand-mère (il traverse le séchoir sur le toit pour arriver chez elle dans le « bâtiment 9 »), les soirées passées devant la télévision (en sirotant une orangeade à la paille) et les parties de football entre copains surtout (*encadré n° E1-4*).

¹⁴⁰ La *smala* est un terme d'origine arabe désignant une grande famille élargie, souvent composée de membres de plusieurs générations vivant ensemble ou à proximité les uns des autres et partageant des liens de solidarité et d'entraide.

¹⁴¹ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁴² Dans une scène culte du film réalisé par Yves ROBERT, le Petit Gibus ou Tigibus (interprété par Martin LARTIGUE) se précipite tout nu sur un champ de bataille en forêt, armé d'un lance pierres et d'une épée en bois. Face à la caméra, il s'exclame, la main sur le sexe : « *Ah bah mon vieux, si j'aurais su, j'aurais pas venu !* ».

¹⁴³ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

**Encadré n° E1-4 : L'« occasion manquée » de Mohamed
MECHMACHE vers l'ascension sociale**

Dès qu'il le peut, Mohamed s'adonne à la pratique du « ballon rond » dans la cour de récréation, les rues et le petit stade au cœur du quartier ; toujours sous le regard bienveillant de son père. « *C'était un fada¹⁴⁴ de foot ! Quand il finissait sa journée de chantier et qu'il revenait à la maison, il prenait son café et me regardait jouer par la fenêtre* », se souvient-il¹⁴⁵.

Et le garçon est doué, si bien que Shelie MECHMACHE concède à faire des sacrifices pour inscrire son fils de 8 ans à l'Union sportive (US) de Montfermeil. « *Comme on n'avait pas les moyens d'acheter des chaussures réglementaires, mes cousins m'en ont prêté une paire* », raconte le militant¹⁴⁶. « *Mais les crampons étaient taillés deux pointures au-dessus de la mienne, et je frappais la terre avant le ballon !* », poursuit-il¹⁴⁷. Averti par l'entraîneur, l'ouvrier en bâtiment enchaîne les heures de travail supplémentaires pour payer l'équipement du jeune prodige qui se rappelle avec acuité du jour où ils se sont rendus en magasin. « *Toutes les meilleures chaussures étaient hors de prix. On a dû se rabattre sur un modèle plus abordable, mais j'en ai pris soin pendant des années* », nous confie-t-il avec émotion¹⁴⁸.

À l'âge de 14 ans, des collaborateurs de Guy ROUX — un entraîneur français de légende — lui proposent de rejoindre le centre de formation de l'Association de la jeunesse auxerroise (AJA) où il aura peut-être l'opportunité de poursuivre une carrière de footballeur professionnel et d'échapper à sa condition ; un parcours « classique » pour les athlètes français issus des quartiers populaires. « *Franchement, j'ai pas eu le courage de quitter ma famille et j'ai décliné la proposition* », bégaye-t-il en avouant avoir regretté cette décision qui a fait de la peine à son père qui était très engagé dans le club de Montfermeil¹⁴⁹.

En effet, Shelie est de tous les déplacements (il devient accompagnateur), prend part aux activités de restauration (son thé à la menthe est incontournable) et exerce des responsabilités sur le terrain (c'est l'arbitre de touche) comme dans la direction du

¹⁴⁴ En occitan (langue d'oc), le mot « *fada* » signifie « fou ».

¹⁴⁵ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

club où son implication est plébiscitée. « *Tout le monde aimait mon père. C'était devenu le papa de tous ces gamins ! On l'appelait "Monsieur Ali" en écorchant son prénom, et le surnom est resté* », se souvient-il avec fierté¹⁵⁰.

À sa mort au mois d'avril 2020, la mosquée de Champs-sur-Marne (Seine-et-Marne) saluera d'ailleurs la mémoire d'une « *icône de Montfermeil* » sur les réseaux sociaux. Pour Mohamed, il ne fait aucun doute que c'est son père qui lui a transmis « *le goût des autres et de l'engagement* »¹⁵¹.

Dans les quartiers, le sport — et en particulier le football qui a supplanté la pratique du cyclisme chez les classes populaires — joue un rôle crucial dans la socialisation des jeunes. Cette pratique sert de mécanisme de régulation sociale et de canalisation des énergies, offrant aux individus une alternative constructive aux situations de marginalisation (Dunning, 1999). En créant des espaces de socialisation, le sport permet de nouer des relations de solidarité et de soutien mutuel, renforçant les liens sociaux au sein de la communauté tout en façonnant des *leaders* engagés. Dans le cas de Mohamed MECHMACHE, le football lui offre l'occasion de s'inscrire dans une culture d'implication collective et de responsabilité qui participe à la construction de son capital social (Bourdieu, 1980 ; Putnam, 2000 ; Wacquant, 2004).

Pendant ses années collège, l'adolescent travaille sur les marchés pour ramener un peu d'argent à la famille qui s'agrandit et déménage à Clichy-sous-Bois. Toutefois, Mohamed passe beaucoup de temps dans le quartier de son enfance où réside encore sa grand-mère — c'est son refuge quand il est en conflit avec sa maman — et où se tiennent les ateliers d'éducation populaire.

Depuis la Libération (1944-1945), la commune de Montfermeil est enracinée dans une tradition communiste qui encourage le développement social des quartiers de la « banlieue rouge »¹⁵². Tous les mercredis après-midi, notre enquêté participe aux activités de patronage organisées dans la cité des Bosquets. D'autres enfants se rendent dans les centres de vacances et de loisirs (CVL) qui contribuent à leur inculquer des fondements moraux, économiques, sociaux et culturels. Redevable de ces enseignements qui lui ont permis de « *rester dans le droit chemin* »¹⁵³, Mohamed

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² L'expression « banlieue rouge » désigne les banlieues des grandes villes françaises, principalement autour de Paris, qui étaient historiquement dominées par le vote communiste et caractérisées par une forte implantation ouvrière et des politiques municipales de gauche.

¹⁵³ *Ibid.*

MECHMACHE souhaite perpétuer à son tour ces théories et ces pratiques qui favorisent l'émancipation des habitants des quartiers populaires ; une dimension centrale de son engagement futur.

Aux élections municipales de 1983, la ville bascule à droite et les crédits alloués aux politiques sociales mises en œuvre dans la cité des Bosquets sont coupés. Désireux de poursuivre ces actions, il s'engage bénévolement au sein d'un club de prévention qui s'est installé au cœur du quartier afin de venir en aide aux jeunes en difficulté d'insertion sociale. Avec le concours de cette structure, il passe son brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et crée sa première association qu'il nomme Jeunes, autonomes et indépendants¹⁵⁴. « *On peut considérer que je suis le précurseur des camps de vacances autogérés* », se gargarise-t-il en entretien¹⁵⁵.

Au lycée, Mohamed obtient son certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et son brevet d'études professionnelles (BEP) de conducteur routier (*encadré n° E1-5*).

Encadré n° E1-5 : « *Pardon, j'ai aimé mon quartier et je l'aime toujours, mais...* ». La quête de « *mobilité paradoxale* » chez les habitants des quartiers populaires

Tous les quatre ans à l'occasion de la coupe du monde de football, la famille Mechmache revient en Algérie — « au *bled* », selon la formule consacrée — pour se ressourcer et soutenir les « *fennecs* » (c'est le surnom de l'équipe nationale). Au volant de sa Renault 12, « Ali » qui a obtenu son permis « *tant bien que mal* »¹⁵⁶ suit le convoi qui part de la cité des Bosquets de Montfermeil pour rejoindre « le pays » en une semaine de voyage — en direction du sud-ouest, après la frontière espagnole, traversée en bateau jusqu'au Maroc, puis en voiture jusqu'en Algérie.

Sur la route, son fils observe la circulation : « *Alors leur camion, c'est leur maison ? Ils ont de la chance !* », s'exclame Mohamed qui reconstitue le dialogue avec son père en entretien¹⁵⁷. Inspiré par ses expéditions, le jeune « banlieusard » envisage à son tour de devenir chauffeur poids lourds pour fuir son environnement. « *Pardon,*

¹⁵⁴ Malgré nos recherches, nous ne sommes pas parvenu à retrouver la trace de cette association.

¹⁵⁵ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

j'ai aimé mon quartier et je l'aime toujours, mais j'ai vite compris qu'il fallait voyager pour s'ouvrir au monde et s'en sortir », se confond-il en excuses¹⁵⁸.

Dans un entretien donné au journaliste Nadir DENDOUNE et publié le 11 mars 2013 sur le site d'actualités *Jeune Afrique*, Mohamed déclare avoir parcouru les routes de France à bord d'un douze tonnes entre l'âge de 19 et 21 ans : « *Je chargeais le dimanche, je partais le lundi, je rentrais le vendredi. [...] Ma mère n'était pas très contente de tous mes voyages. Elle disait que je n'avais pas le droit de les abandonner* »¹⁵⁹.

Cette tension entre attachement profond au quartier et désir irrépressible d'évasion — exprimé ici par son orientation professionnelle — s'inscrit dans une dynamique de loyauté conflictuelle où l'individu, en quête de mobilité sociale, ressent dans le même temps une culpabilité de quitter son milieu d'origine (Beaud, 2002).

Dans un ouvrage intitulé *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré* publié en 1999, Abdelmalek SAYAD développe d'ailleurs l'idée d'une « mobilité paradoxale » pour expliquer que les classes populaires racisées voient simultanément dans la mobilité une forme de libération et une source de culpabilité (Sayad, 1999a).

Pour Mohamed MECHMACHE, le quartier des Bosquets représente plus qu'un espace géographique ; il devient un acteur social et symbolique dans sa trajectoire sociologique. En fait, la personnification du « Quartier » traduit une sorte de contrat moral que notre enquêté semble avoir rompu, témoignant ainsi de la persistance des liens affectifs et identitaires malgré la distance physique (Bourdieu, 1979). En outre, ce sentiment est renforcé par les attentes familiales et communautaires. Par exemple, la réprobation de la mère de Mohamed MECHMACHE face à ses nombreux déplacements témoigne à la fois de la pression sociale et de la perception d'un abandon de la communauté.

Ce cas illustre la théorie de l'« ancrage identitaire » où l'individu est constamment en négociation avec les attentes de son milieu social initial, tout en

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ DENDOUNE Nadir, « Mohamed Mechmache, pompier de banlieue », *jeuneafrique* [en ligne], 11 mars 2013. Disponible sur : <<https://www.jeuneafrique.com/138107/societe/mohamed-mechmache-pompier-de-banlieue/>>. Dans notre second entretien du 3 juin 2021, Mohamed MECHMACHE nous indique qu'il ne pouvait pas exercer son métier avant l'âge de 21 ans. Après confrontation des sources, nous l'interrogeons à ce sujet dans un entretien téléphonique le 8 juillet 2021. Embarrassé, il nous confirme avoir pris la route de 19 à 21 ans dans le cadre de sa formation.

cherchant à forger son propre destin (Jenkins, 2004). Le choix de devenir chauffeur routier symbolise donc une quête de liberté, et lui permet de rester attaché à ses racines ; car en définitive, Mohamed revient toujours au quartier.

Cependant, notre enquêté renoncera à prendre la route pour répondre à l'« appel » des banlieues et inscrira son engagement dans l'héritage des luttes post-coloniales.

1.1.2. L'engagement de Mohamed MECHMACHE s'inscrit dans l'héritage des luttes post-coloniales

En poursuivant le portrait sociologique de Mohamed MECHMACHE, nous mettons en lumière les mécanismes par lesquels les expériences de discriminations raciales (**1.1.2.1.**) et le sentiment d'injustice (**1.1.2.2.**) agissent comme des vecteurs de politisation et de mobilisation dans les quartiers populaires.

1.1.2.1. L'expérience des discriminations raciales agit comme un support d'engagement pour les militants des quartiers populaires

Recruté comme éducateur sportif dans le cadre du dispositif des Travaux d'utilité collective (TUC) — un contrat aidé, Mohamed MECHMACHE occupe un emploi aidé à l'école élémentaire Jean-Baptiste-Clément et à l'école primaire Eugène-Pottier de Montfermeil. Alors qu'il poursuit sa formation à Ouireham (Calvados) dans les années 1980, Mohamed reçoit la visite de son employeur — un enseignant, journaliste et militant communiste — qui lui rapporte le récit des événements survenus ces derniers jours en Seine-Saint-Denis (*encadré n° E1-6*).

Encadré n° E1-6 : « *Dis que t'aime Jean-Marie LE PEN !* ». La famille Mechmache face aux violences policières

À la sortie du collège Romain-Rolland de Clichy-sous-Bois, des jeunes discutent quand une alarme retentit dans un commerce de proximité. Bien qu'ils ne tentent pas de s'enfuir, les collégiens sont contrôlés par les forces de l'ordre qui trouvent un paquet de piles neuves sur l'un d'entre eux. Menacé d'être embarqué, Ahmed — c'est le prénom

du suspect — se défend d'être un voleur : « *C'est mes parents qui l'ont acheté pour mon walkman¹⁶⁰ !* », s'époumone-t-il.

Malgré les suppliques des habitants du haut et du bas des « blocs » témoins de son innocence, l'adolescent est traîné de force dans la Citroën Type H — un véhicule utilitaire resté célèbre. Alerté de la situation, le père de l'enfant refuse de laisser partir le fourgon de police et se met en travers de sa route. Hors de lui, le brigadier — décrit par la population comme « *mauvais* » et « *alcoolique* » — l'embarque à son tour dans le « panier à salade » pour le mettre à genoux, braquer un pistolet sur sa tempe et lui ordonner : « *Dis que t'aimes Jean-Marie LE PEN !* ». Cet homme humilié, c'est Shelie « Ali » MECHMACHE, venu sauver son fils du déshonneur¹⁶¹.

Lorsque notre enquêté apprend que son frère et que son père ont été victimes de violences policières, il décide de rentrer chez lui pour soutenir sa famille qui vient de porter plainte.

Avec l'aide d'un avocat mis à disposition par le Consulat Général d'Algérie à Paris — car comme beaucoup d'immigrés, les parents de Mohamed MECHMACHE ne peuvent pas encore prétendre à la nationalité française, le gendarme mis en cause est condamné. Assujetti au versement de dommages et intérêts, le coupable ne se soumettra jamais à ses obligations. « *Quand j'ai compris ce qui venait de se passer, j'ai eu comme un déclic : "tu ne feras pas ce que tu as envie de faire, parce que ta place est dans les banlieues Mohamed"* », se souvient le militant¹⁶² qui vit son engagement sur le mode du sacrifice¹⁶³.

Dans un ouvrage intitulé *L'épreuve de la discrimination* publié en 2021, les membres du projet Expériences des discriminations, participation et représentation (EODIPAR) montrent que l'enjeu des discriminations raciales constitue une cause

¹⁶⁰ Déposée par l'entreprise Sony, le « *walkman* » désigne historiquement des baladeurs à cassette — un appareil électronique portable destiné à l'écoute de musique — vendus depuis 1979.

¹⁶¹ On ne trouve aucune trace de cet événement dans la presse ou sur internet. Cependant, notre enquêté nous assure que son frère Ahmed en est resté traumatisé. Dans nos recherches, nous avons trouvé un témoignage similaire dans l'intervention de Georges GAMTHETY (31 ans, d'origine Clichoise, chef d'entreprise) à l'émission « À vous de juger » du 30 novembre 2006 qui aurait convaincu Mohamed de s'engager dans l'action collective — une affirmation qu'on nuancera dans la suite de cette section.

¹⁶² Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁶³ En entretien, Mohamed MECHMACHE évoque régulièrement les sacrifices consentis pour mener à bien son engagement : son éloignement de sa femme, son absence auprès de ses filles, sa situation économique aussi. Ce « martyr » est un coût de l'engagement, qui lui apporte aussi — en soi — des « bénéfices symboliques » (Gaxie, 1977 ; Gaxie, 2005). En racontant son histoire, notre enquêté entend aussi susciter l'empathie et l'admiration de son auditeur qui lui est tout ouïe.

saillante d'engagement pour les individus et pour les mouvements sociaux (EODIPAR, 2021). En effet, ces expériences qui structurent l'« habitus »¹⁶⁴ (Bourdieu, 1972) des habitants des quartiers populaires se révèlent être des opportunités politiques (Tarrow, 1998) qui deviennent des moteurs d'action collective dans la mesure où l'injustice perçue et vécue agit comme un catalyseur de politisation et de mobilisation sociale (Gamson, 1992).

Cette histoire personnelle s'inscrit dans un mouvement plus global qui a largement contribué à influencer l'engagement de notre enquêté.

À partir des années 1960, l'immigration — fille de la colonisation — organise son autonomisation au sein d'associations créées en France¹⁶⁵ par des étudiants et des travailleurs proches des mouvances d'extrême gauche pour s'opposer au racisme « systémique »¹⁶⁶. Retraces par Ahmed BOUBEKER et Abdellali HAJAT dans leur *Histoire politique des immigrations (post)coloniales* publiée en 2008, ces « luttes immigrées » prennent le nom d'Association des Marocains de France (AMF) en 1961, Mouvement des travailleurs arabes (MTA) en 1972, Comité des travailleurs algériens (CTA) en 1973 ou encore Union des travailleurs immigrés tunisiens (UTIT) en 1974. Mais les revendications trop « spécifiques » de ces militants ne sont pas jugées prioritaires au regard d'autres préoccupations plus « globales », et leurs actions sont peu soutenues par les appareils syndicaux (Boubeker, Hajjat, 2008).

Après les « accords d'Évian » signés le 18 mars 1962, une vague de crimes racistes submerge la France qui vient de mettre un terme à la guerre d'Algérie. Perpétrées par des habitants des quartiers populaires, des policiers et des miliciens d'extrême droite, ces attaques — souvent impunies — qui se multiplient dans les années

¹⁶⁴ L'« habitus » désigne l'ensemble des dispositions durables et transposables, acquises par l'individu au cours de son socialisation, qui influencent ses perceptions, actions et réactions dans le monde social.

¹⁶⁵ La Loi du 9 octobre 1981 prévoit la soumission des associations dirigées par des étrangers au droit commun en ce qu'elles doivent faire l'objet d'une déclaration en préfecture. Ce texte libéralise la création d'associations par des étrangers et contribue à officialiser une partie des collectifs — de jeunes notamment — qui ne pouvaient se revendiquer de la Loi de 1901. « Loi n° 81-909 du 9 octobre 1981 modifiant la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association en ce qui concerne les associations dirigées en droit et en fait par des étrangers », JORF [en ligne], 10 octobre 1981. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000684780/>>, consulté le 13 juin 2024.

¹⁶⁶ Pour les militants de la cause antiraciste, le racisme « systématique » désigne l'ensemble des politiques, des normes et des pratiques institutionnelles qui produisent et perpétuent des inégalités racistes, même en l'absence d'intentions racistes individuelles.

1970 sont suivies de manifestations¹⁶⁷. « *C'est à cette époque-là que j'ai pris conscience de n'être qu'un citoyen de seconde zone* », affirme Mohamed MECHMACHE en proie à un contexte hostile¹⁶⁸. Dans les banlieues, le rejet de la police et de ses méthodes constitue une caractéristique centrale de la vie de la population. En effet, les jeunes hommes (tout particulièrement) subissent la discrimination, les violences policières et la menace de la « double peine »¹⁶⁹. Du reste, les habitants sont le plus souvent solidaires de ceux qui apparaissent comme persécutés par des forces de l'ordre jouissant d'un important pouvoir de contrôle et bénéficiant d'une immunité totale — comme en témoigne l'histoire de la famille Mechmache, malgré la condamnation singulière du policier mis en cause. Au final, ce contexte favorise la libération de la parole des populations immigrées jusque-là astreintes à un devoir de réserve sous peine d'un « délit d'immigration » (Sayad, 1999b).

Dans les années 1980, un mouvement antiraciste émerge et mobilise des formes d'action collective encore inédites qui contribuent à la construction de l'imaginaire militant de notre enquête.

Initiée en 1983, la « Marche pour l'égalité contre le racisme » marque la montée en visibilité de la « seconde génération » de l'immigration maghrébine dans l'espace public. Ce processus traduit une transformation sociologique fondamentale. Avec l'avènement du chômage de masse dans les années 1970, la question sociale (c'est à dire l'enjeu des conditions de travail) s'est déplacée vers la question urbaine (c'est à dire l'enjeu de la réhabilitation des cités) et la figure du jeune de banlieue s'est substituée à celle du travailleur immigré (Kokoreff, 2014b).

Après une campagne municipale marquée par les thèmes de l'immigration et de l'insécurité à droite, puis par les premiers succès électoraux du Front national (FN) à Dreux (Eure-et-Loire), cette marche antiraciste — la première du genre — partie de Marseille (Bouches-du-Rhône) le 15 octobre pour arriver à Paris le 3 décembre fait

¹⁶⁷ Publiée à la fin des années 1990, une chronologie établie par le mouvement Reflex-assassin et intitulée « L'État assassine » recensait « *les assassinats perpétrés par des flics ou des "citoyens zélés" sur des immigré·e·s et descendant·e·s d'immigré·e·s* » depuis 1971. Cette initiative est reprise en 2009 par un contributeur anonyme sous le nom de « Ratonnades ». Anonyme, « Ratonnades », *infokiosques.net* [en ligne], 10 mai 2009. Disponible sur : <<https://www.infokiosques.net/spip.php?article677>>, consulté le 12 juillet 2021.

¹⁶⁸ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁶⁹ La « double peine » est une pratique administrative (arrêté d'expulsion) ou judiciaire (peine d'interdiction du territoire français) qui consiste en l'éloignement temporaire ou définitive des délinquants étrangers à l'issue de leur peine de prison.

l'évènement. « *Ça fait partie de ces histoires qu'on se transmet de génération en génération. Imagine-toi, 100 000 personnes qui défilent dans Paris pour la Cause !* », s'émerveille Mohamed¹⁷⁰ qui n'a que 17 ans lorsque ses oncles rejoignent le cortège des « marcheurs » qui déambulent dans les rues de la capitale¹⁷¹. Parmi les instigateurs de la « Marche »¹⁷², Toumi DJAÏDJA porte les revendications des habitants des quartiers populaires insatisfaits des mesures annoncées par le gouvernement socialiste pour résoudre la « crise des banlieues ».

Enfin, une délégation de huit personnes est reçue à l'Élysée par François MITTERRAND le samedi 3 décembre 1983. Aux « marcheurs », le président de la République promet une « carte unique » de séjour et de travail valable pour 10 ans renouvelable de plein droit, un projet de loi contre les crimes racistes, et un autre sur le droit de vote des étrangers aux élections locales. « *Cette marche n'a pas été vaine, parce que certaines promesses ont été tenues [celle de la carte unique]. Mais rien d'autre n'a été obtenu depuis* », regrette Mohamed MECHMACHE qui s'est senti trahi par le Parti socialiste (PS), dont les milieux ont récupéré la cause antiraciste¹⁷³. « *Ces mouvements n'ont jamais représenté les quartiers* », s'emporte le militant qui était plein d'espoir en voyant la jeunesse bourgeoise s'accrocher des pins « SOS Racisme » sur le cœur¹⁷⁴.

Au lendemain de la Marche, la fédération des partisans des luttes post-coloniales fait figure de priorité, mais les quartiers populaires sont en proie au fléau de la drogue qui entrave l'action collective.

Dans un ouvrage intitulé *La catastrophe invisible. Histoire sociale de l'héroïne* publié en 2018, les contributeurs retracent l'histoire de l'héroïne (une drogue dure) qui

¹⁷⁰ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁷¹ Dans un article de Dominique MEZZI, intitulé « Banlieues : marchons avec AClefeu » paru dans *Rouge* (n° 2177) et publié sur le site de l'association Europe solidaire sans frontières (ESSF) le 19 octobre 2006, Mohamed MECHMACHE déclare : « *j'ai participé à la "marche des beurs" des années 1980, pour l'égalité des chances et la reconnaissance* ». En entretien, il ne revendique pas sa participation. MEZZI Dominique, « Banlieues : marchons avec AClefeu », *Europe Solidaire Sans Frontières* [en ligne], 19 octobre 2006. Disponible sur : <<http://www.europe-solidaire.org/spip.php?article3579>>, consulté le 6 août 2021.

¹⁷² Ce sont le père Christian DELORME et le pasteur Jean COSTIL, animateurs au Comité inter-mouvements auprès des évacués (La Cimade), qui proposent aux jeunes militants des Minguettes une longue marche, inspirée du « répertoire d'action » de Mohandas Karamchand GANDHI (dit « Gandhi ») et Martin Luther KING.

¹⁷³ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁷⁴ *Ibid.*

a fait près de 40 000 morts en France entre 1970 et 2005. Contacté par Fabrice OLIVET — l'un des auteurs du rapport de 2016 qui donnera naissance au livre, Mohamed MECHMACHE évoque un basculement au tournant des années 1980.

Alors que les points de *deal* (trafic) se déplacent vers les périphéries et se réorganisent de façon très localisée dans les grands ensembles, toute une génération de jeunes adultes (souvent issus de l'immigration) est frappée par la mortalité et les dommages liés à une consommation massive d'héroïne principalement injectée (Coppel, Kokoreff, Peraldi, 2018). « *Je voyais des mecs qui étaient nos idoles demander à des gamins de tenir le garrot pendant qu'ils se shootaient ; c'était devenu des morts-vivants* », déclare Mohamed à la journaliste Sylvia ZAPPI qui fait son portrait dans le journal *Le Monde* du 11 janvier 2013¹⁷⁵.

En entretien, il entre dans les détails de son histoire personnelle avec la drogue qui n'a pas épargné sa famille.



« *Quand ma grand-mère est morte - paix à son âme, ma mère a repris le flambeau et s'est occupée de la famille. Comme elle s'inquiétait de ne pas avoir de nouvelles de mon oncle, on est allés voir ce qui se passait dans son appartement de la cité des Bosquets. Mon père a dû forcer la porte avec un pied de biche, et en entrant je l'ai retrouvé gisant avec une shooteuse [une seringue] dans le bras. Plus tard, un autre de mes oncles est décédé à l'hôpital, il avait le foie bousillé par la drogue.* », nous raconte notre enquêté¹⁷⁶.

Face à l'inaction des autorités — « *je m'excuse de le dire* »¹⁷⁷ —, il révèle avoir participé à des opérations d'intimidation visant les *dealers* (trafiquants de drogue) et à des actes de sabotage pour mettre à mal leurs activités — en entretien, il emploie le terme d'« *expéditions punitives* »¹⁷⁸ avant de se raviser. À son sens, ces « *initiatives citoyennes* »¹⁷⁹ — c'est l'expression qu'il préfère — ont permis de faire sortir la drogue dure des quartiers populaires de la Seine-Saint-Denis, mais elles ont aussi détourné les militants de l'objectif du rassemblement. « *Entre ceux d'entre nous qui sont tombés, et*

¹⁷⁵ ZAPPI Sylvia, « Mohamed Mechmache, l'inlassable porte-voix des banlieues », *Le Monde* [en ligne], 11 janvier 2013. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2013/01/11/mohamed-mechmache-l-inlassable-porte-voix-des-banlieues_1815745_3224.html>, consulté le 21 juillet 2021.

¹⁷⁶ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

ceux qui ont tout sacrifié pour prendre soin des leurs, cette génération politisée a été réduite au silence », s'insurge Mohamed¹⁸⁰.

Cette assertion selon laquelle l'infiltration de substances illicites et particulièrement dangereuses dans les quartiers populaires aurait participé à une forme de désengagement militant trouve écho dans les témoignages historiques sur la désorganisation sociale causée par l'épidémie de drogue. Cependant, l'idée d'une volonté délibérée de réduire au silence ces militants est plus spéculative. Dans la littérature scientifique, les chercheurs révèlent plutôt que les stratégies de gestion des « classes dangereuses » passent principalement par des dispositifs sécuritaires et disciplinaires (Wacquant, 1999).

En l'état, les indices suggèrent qu'une série de facteurs structurels ont contribué à la marginalisation des habitants des quartiers populaires, sans pour autant pointer vers une conspiration intentionnelle dirigée contre les militants. D'ailleurs, Mohamed MECHMACHE donne lui-même une explication plus rationnelle à cet insuccès politique : « *On a toujours rêvé cette alliance des quartiers populaires mais elle ne s'est jamais faite parce que le paysage militant est trop fracturé* »¹⁸¹.

Reste que le sentiment d'injustice éprouvé par Mohamed conduit à des effets de politisation et de mobilisation indéniables.

1.1.2.2. Le sentiment d'injustice éprouvé par les militants des quartiers populaires conduit à des effets de politisation et de mobilisation

Après ces traumatismes personnels, Mohamed MECHMACHE s'implique davantage dans la vie locale en se consacrant pleinement aux activités de prévention placées au cœur de son engagement dans les années 1990. En attendant d'en faire son métier — c'est pour lui une véritable opportunité professionnelle —, il enchaîne les petits boulots (ouvrier en bâtiment, magasinier, chauffeur-livreur ou encore désinsectiseur) et reverse la moitié de ses maigres paies à sa mère. « *Heureusement, j'étais engagé à l'US Montfermeil à ce moment-là, c'était mon échappatoire* », nous confie-t-il¹⁸². Cependant, cette bulle d'air éclate lorsqu'il est reconnu coupable de faits

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*

de violence à l'encontre d'un joueur adverse lors d'un match de football (*encadré n° E1-7*).

Encadré n° E1-7 : « Carton rouge » pour le capitaine Mechmache

Au cours de la saison sportive 1998/1999, les incidents se multiplient sur les terrains de football en proie à la violence. Après des troubles survenus à Clichy-sous-Bois, le District de la Seine-Saint-Denis répond à la demande des arbitres et décide d'interrompre temporairement ses compétitions dès le mois d'avril 1999. En accord avec le mouvement sportif, un plan est lancé par le ministre de l'Intérieur (Jean-Pierre CHEVÈNEMENT) et la ministre de la Jeunesse et des Sports (Marie-George BUFFET) pour lutter contre les violences dans les stades du département. Chaque jour de match, le commandant de police sillonne la région Île-de-France et se tient prêt à intervenir avec ses hommes en cas de besoin.

Depuis plusieurs années, le club de Montfermeil — qui enregistre près de quatre cents licenciés répartis au sein de six équipes — est dans le collimateur des autorités. En effet, les rixes sont nombreuses au stade Henri-Vidal situé au pied des grands ensembles de la cité des Bosquets. Craignant les représailles, certaines formations refusent de jouer contre les Montfermeillois qui enchaînent les victoires par forfait et gravissent rapidement les échelons de la 1^{ère} division départementale.

Ce 6 juin 1999, une bagarre éclate à la 89^e minute d'un match serré (0-0) entre Montfermeil et Neuilly-Plaisance (Seine-Saint-Denis) qui joue son passage en ligue régionale. *« On entre dans les arrêts de jeu et les nocéens ont besoin de la victoire. Au moment de réceptionner la balle après une touche, Alick MANCEE [un avant-centre expérimenté de l'équipe adverse] se fait bousculer et son équipe demande un coup franc¹⁸³ devant la surface de réparation¹⁸⁴. L'air de rien, il se replace en face du libéro¹⁸⁵ pour lui mettre un coup de coude et se rouler par terre ! Ce qu'il oublie à ce moment-là, c'est que la tribune s'étend tout autour du stade [des spectateurs assistent au match depuis leur fenêtre] et que les supporters ont vu son geste. Tout le monde envahit le terrain, alors j'essaye de m'interposer [comme il porte le brassard de capitaine, Mohamed estime qu'il en va de sa responsabilité], mais c'était déjà trop*

¹⁸³ Un coup franc est une remise en jeu accordée à une équipe à la suite d'une faute, où le ballon est frappé sans opposition directe de l'adversaire depuis l'endroit où l'infraction a été commise.

¹⁸⁴ La surface de réparation est la zone rectangulaire devant le but.

¹⁸⁵ Au football, un « libéro » est un défenseur central qui joue derrière la ligne défensive principale, souvent avec la liberté de parcourir le terrain pour organiser la défense et initier des attaques.

tard », se souvient « Gibus »¹⁸⁶. Lynché par la foule, le joueur de Neuilly-Plaisance âgé de 36 ans est hospitalisé, victime d'une double fracture du nez, de deux dents cassées et d'un hématome au thorax qui provoquent une interruption temporaire de travail (ITT) de 17 jours.

Peu après l'incident, Mohamed MECHMACHE (33 ans au moment des faits) est formellement reconnu par des témoins comme co-auteur des violences avec Ahmed BEN MILOUD (29 ans).

Convoqué au commissariat, il est menotté, placé en garde à vue et fait son entrée dans le Fichier automatisé des empreintes digitales (FAED). Déféré au tribunal judiciaire de Bobigny (Seine-Saint-Denis) en comparution immédiate, notre enquête est au cœur de la tourmente médiatique et son nom apparaît pour la première fois — à notre connaissance — dans la presse. « *Mon procès a pris une dimension politique, je suis encore persuadé que le parquet a reçu des consignes pour prononcer des peines exemplaires à mon encontre* », nous assure-t-il en entretien¹⁸⁷.

Cette affaire sera jugée à deux niveaux : d'une part, le District suspend les activités de l'US Montfermeil pour une durée de deux ans ; d'autre part, le juge condamne lourdement ses joueurs. Sous les yeux de son père — dont il rappelle la passion pour le football —, Mohamed écope de six mois de prison avec sursis et de cinq mois de mise à l'épreuve, de 8 000 francs d'amende (environ 1 200 euros)¹⁸⁸ et il est interdit de licence sportive. Convaincu par son avocat de ne pas faire appel de la décision de justice, le jeune homme qui s'est vivement défendu pour prouver son innocence se résout à accepter sa peine. Cet épisode lui est encore préjudiciable, puisqu'il se serait vu refuser la médaille du mérite et la légion d'honneur en raison de son casier judiciaire. « *Tout est prévu pour faire taire ceux qui dérangent avec leurs activités militantes* », conclut le porte-voix des banlieues qui n'a pourtant pas été réduit au silence¹⁸⁹.

Dans son ouvrage intitulé *Bâillonner les quartiers. Comment le pouvoir réprime les mobilisations populaires* publié en 2020, Julien TALPIN met au jour les tactiques répressives matérielles, symboliques et politiques déployées par les pouvoirs

¹⁸⁶ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ 1 franc symbolique est reversé au District de football de la Seine-Saint-Denis qui s'est porté partie civile.

¹⁸⁹ *Ibid.*

publics pour entraver les mouvements sociaux issus des quartiers populaires. À partir de son travail d'enquête dans les archives et sur le terrain, le politiste dévoile comment une répression « à bas bruit » s'abat sur les militants des banlieues. Si les violences policières ont acquis davantage de visibilité médiatique depuis les luttes antiracistes des années 1980, tout un registre de pratiques institutionnelles relevant d'une « infra-politique des dominants » rend plus difficile et coûteux l'engagement. Parmi les stratégies mises en œuvre, les « procès-bâillon » contribuent à dépolitiser l'action collective en convertissant la critique des institutions en délit de droit commun (outrage, rébellion et diffamation). Disqualification et répression judiciaire s'entretiennent mutuellement, entachant la réputation des militants et contraignant les conditions matérielles de leur lutte (Talpin, 2020).

Condamné en 1984 pour un braquage qu'il a toujours nié avoir commis deux ans plus tôt dans un supermarché de Saint-Étienne (Loire), Toumi DJAÏDJA — président de l'association SOS Avenir Minguettes et *leader* de la « Marche pour l'égalité contre le racisme » de 1983 — se retire par exemple de la scène militante en dépit d'une grâce présidentielle, estimant que ce jugement lui a « *coupé les jambes* »¹⁹⁰.

À l'instar de cette figure emblématique du mouvement antiraciste, Mohamed MECHMACHE revendique lui aussi être un « *martyr* » des luttes post-coloniales. Mais si la carrière militante de Toumi était bien engagée au moment de sa neutralisation, celle de notre enquêté débute à peine avec sa condamnation « pour l'exemple ». Dans son entreprise de « victimisation » — on ose le mot, car ce procédé revient souvent en entretien —, Mohamed MECHMACHE semble amalgamer son engagement militant avec ses actes individuels. Toutefois, sa condamnation judiciaire et la stigmatisation sociale qui en résultent ont renforcé son action dans le champ associatif.

Après l'annonce de la suspension des activités de l'Union sportive, il fonde le Football Club (FC) Montfermeil au début du millénaire. « *Malgré la suspension, la mairie a continué à verser la subvention* », se félicite l'adjoint aux Sports de l'époque¹⁹¹. « *On a doté le club d'un [brevet] d'État et de quatre emplois jeunes* »

¹⁹⁰ ZAPPI Sylvia, « Toumi Djaidja, le leader qui a crevé l'écran puis s'est fait oublier », *Le Monde* [en ligne], 11 octobre 2013. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2013/10/11/toumi-djaidja-le-leader-qui-a-creve-l-ecran-puis-s-est-fait-oublier_3494053_3224.html>, consulté le 23 juillet 2021.

¹⁹¹ BELAUD Cyril, « Montfermeil croit en son avenir », *Le Parisien* [en ligne], 12 avril 2000. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/seine-saint-denis-93/montfermeil-croit-en-son-avenir-12-04-2000-2001308223.php>>, consulté le 26 juillet 2021.

poursuit-il dans la presse¹⁹². Ces acquis ont fait l'objet d'une âpre lutte pour Mohamed MECHMACHE qui est parvenu à réunir tous les acteurs institutionnels autour de la table et à mobiliser les habitants des quartiers populaires et les journalistes afin de faire pression sur eux.

Convoqué à la Direction de la Culture, de la Jeunesse et du Sport (DCJS), le militant convainc le maire (Pierre BERNARD) et le sous-préfet de l'arrondissement du Raincy (Michel LALANDE) de le soutenir dans l'organisation d'un « tournoi anti-violence » au cœur de la cité des Bosquets. Mais la veille de l'évènement, le premier édile menace de tout annuler.



« *Les relations entre Mohamed MECHMACHE et Pierre BERNARD ont toujours été tendues. C'est un homme politique de droite, catholique traditionaliste, condamné à de nombreuses reprises pour des faits de discrimination au cours de sa carrière* »¹⁹³, commente un témoin de l'époque qui a souhaité rester anonyme.

Au chantage du maire qui souhaite remettre les récompenses — notamment celle du « *fair-play* », on note l'ironie —, Mohamed oppose la dénonciation de ses manœuvres de récupération médiatique. Finalement, le tournoi se tient le dimanche 9 avril 2000, mais les gradins sont placés sous la surveillance des agents de prévention sportive et de loisirs tandis qu'une dizaine de bénévoles sont chargés d'entretenir le dialogue avec les jeunes. Profitant d'un partenariat avec le Paris Saint-Germain (PSG), l'évènement est précédé d'un gala qui fait carton plein — d'ailleurs, son organisateur est fier de citer les vedettes présentes ce jour-là.

En mai, notre enquête crée l'association Priorité, Respect, Citoyenneté (PRC) pour « *lutter contre le développement de la violence urbaine* » et porter des actions de prévention dans les quartiers populaires — dont le tournoi antiviolence, qui a lieu chaque année¹⁹⁴. Son activité lui permet de « laver son nom » et de « montrer patte blanche » devant les magistrats.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ En 1988, le maire de Montfermeil se fait connaître en interdisant l'inscription d'enfants d'immigrés clandestins à l'école maternelle et à la cantine. À l'issue d'une procédure judiciaire en 2005, il est finalement relaxé. Le 25 juillet 1996, Pierre BERNARD défraye la chronique en assistant aux obsèques de Paul TOUVIER, ancien fonctionnaire collaborationniste du régime de Vichy (1940-1944) mort d'un cancer de la prostate généralisé deux ans après sa condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité pour complicité de crime contre l'humanité.

¹⁹⁴ L'association est déclarée le 23 mai et publiée au *Journal officiel des associations et fondations d'entreprise* (JOAFE) le 24 juin 2000. Son objet est de « *lutter contre le développement de la violence urbaine* » et son siège est situé à la maison de quartier au 13 bis rue Anatole France, 93390 Clichy-sous-Bois.



« Tous les mois, j'étais convoqué au tribunal comme un vulgaire criminel. Quand j'allais pointer, j'expliquais au juge ce que je faisais dans la vie et je lui ramenaient des articles de journaux où on parlait de moi. Au bout de six mois, il m'a dit : "Monsieur MECHMACHE, je ne veux plus vous voir ici. Reprenez votre place auprès des jeunes" », se souvient-il en entretien¹⁹⁵.

En fait, Mohamed a « instrumentalisé » son engagement associatif dans une entreprise de réhabilitation. En organisant des événements tels que des tournois antiviolence et en mobilisant les acteurs institutionnels qui l'ont sanctionné, notre enquêté a cherché à se réapproprier une identité positive en démontrant la valeur de son engagement malgré les stigmates de sa condamnation (Honneth, 1992).

Dans la foulée, Mohamed MECHMACHE qui vit désormais à Noisy-le-Sec (Seine-Saint-Denis) avec sa femme Yasmina — la mère de ses trois filles — est recruté comme éducateur spécialisé chez Arrimages, une association qui déploie son action de prévention dans les quartiers populaires du département. En avril 2002, il devient vice-président d'un centre social et modifie les statuts de son association dont il met les ressources à disposition pour « *favoriser la mise en place d'activités socio-éducatives, culturelles et sportives* » et « *développer les échanges interculturels et internationaux* »¹⁹⁶.

Figure désormais connue et reconnue dans les quartiers populaires de la Seine-Saint-Denis, Mohamed joue un rôle prépondérant de médiateur lors des « révoltes sociales » qui éclatent à l'automne 2005.

1.1.3. L'engagement de Mohamed MECHMACHE s'inscrit dans une tension entre contestation et coopération avec les pouvoirs publics

À travers l'histoire de Mohamed MECHMACHE, nous examinons l'émergence de nouveaux militants dans l'arène institutionnelle (**1.1.3.1.**) et d'une revendication « participationniste » dans les quartiers populaires (**1.1.3.2.**) au moment des « révoltes sociales » de 2005.

¹⁹⁵ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 2), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 3 juin 2021 de 08:35 à 11:07 en visioconférence.

¹⁹⁶ La déclaration est demandée le 19 avril, et publiée au JOAFE le 8 juin 2002.

1.1.3.1. Les « révoltes sociales » de 2005 font émerger de nouveaux militants des quartiers populaires dans l'arène institutionnelle

Ce jeudi 27 octobre 2005, Mohamed MECHMACHE retrouve des amis dans un bar parisien. Comme l'un d'eux se fait attendre, notre enquêté l'appelle et laisse plusieurs messages sur son répondeur. Alors qu'il s'apprête à partir, celui-ci le rappelle d'une voix tremblante : « *Ça brûle à Clichy, les jeunes sont dans la rue. Deux gamins sont morts dans la centrale, faut qu'tu viennes* », se remémore-t-il dans un entretien réalisé le 10 juin 2021¹⁹⁷.

En fin d'après-midi, une dizaine de jeunes Clichois reviennent à pied du stade Marcel-Vincent de Livry-Gargan (Seine-Saint-Denis) où ils ont disputé un match de football contre les « grands » du quartier. Pour les adolescents de confession musulmane, ces vacances de la Toussaint sont marquées par une période de ramadan qui les assoiffent, les affament et les fatiguent. En chemin, ils traversent un parc et passent à proximité d'un chantier de logements sociaux en construction. Depuis sa fenêtre, un employé du funérarium voisin les voit s'approcher et soupçonne « *quelque chose de louche* » — en fait, sa suspicion est alimentée par le fait que les jeunes sont « racisés »¹⁹⁸ et en bande.

Mobilisée par le commissariat à 17:25, la Brigade anti-criminalité (BAC) se rend sur place en quelques minutes pour interpellier un « guetteur » présumé. À l'arrivée de la police, l'un d'eux — qui redoute un contrôle d'identité — crie au groupe de se disperser. Dépêchée en renfort, l'Unité de police de proximité de Livry (UPP 833) prend en chasse Muhittin ALTUN (17 ans), Zyed BENNA (17 ans) et Bouna TRAORÉ (15 ans) qui fuient dans le cimetière des Près, escaladent les clôtures d'une centrale appartenant à Électricité de France (EDF) et se réfugient dans un transformateur. « *En même temps, s'ils rentrent sur le site, je ne donne pas cher de leur peau* », ironise un agent sur la fréquence radio. À 18:12, Zyed et Bouna meurent électrocutés en frôlant une réactance shunt (un composant haute tension). Gravement brûlé, Muhittin parvient à regagner son quartier et à alerter sur le drame qui vient de se produire avant d'être conduit à l'hôpital.

¹⁹⁷ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 3), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 10 juin 2021 de 09:30 à 11:01 en visioconférence.

¹⁹⁸ Aux États-Unis d'Amérique, le terme « racisé » désigne une personne perçue et socialement construite comme appartenant à une « race » différente de la majorité dominante — en France, on parle plutôt de la couleur de peau et d'origine ethnique, souvent dans le contexte des discriminations et des inégalités « raciales ».

Toute la nuit, des habitants du Chêne-Pointu descendent dans les rues pour demander la vérité et exiger la justice. « *Mon travail, c'était de discuter avec ces jeunes pour qui les mots ne suffisaient plus* », témoigne Mohamed MECHMACHE¹⁹⁹. En mettant à profit sa notabilité dans les quartiers populaires et son statut professionnel stabilisé d'éducateur de rue, notre enquêté travaille sur les marges du système politique pour prévenir l'embrasement des banlieues en même temps qu'il nourrit ses convictions et sa crédibilité. Malgré les actions de prévention mises en œuvre, des groupes mobiles expriment leur « révolte » en incendiant des bâtiments publics et des voitures ou en se confrontant à la police et à la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)²⁰⁰.

Aux côtés des autorités politiques et religieuses, le mouvement associatif lance un appel au calme le vendredi 28 octobre. Dans la journée, une version « officielle » de l'évènement déclencheur des « émeutes » s'impose dans les médias qui se font l'écho du ministre de l'Intérieur (Nicolas SARKOZY) : les forces de l'ordre ne poursuivaient pas les adolescents qui s'étaient rendus coupables d'un vol de matériaux sur un chantier — deux arguments qui se sont avérés faux. Après *iftar* (la rupture du jeûne), Clichy-sous-Bois prend feu à nouveau.



« *En journée, je pouvais parler sereinement avec les "grands" et les "petits" du quartier. On se réunissait pour rassembler des témoignages et décider de la stratégie à adopter, mais les sorties de Nicolas SARKOZY ont alimenté la colère des plus révoltés d'entre nous* », regrette l'homme de 39 ans — à l'époque des faits — qui enchaîne les nuits blanches pour tenter de calmer les esprits dans tous les camps²⁰¹.

Une marche silencieuse est organisée le samedi 29 octobre devant l'hôtel de ville où le maire enjoint ses administrés à la paix civile : « *Hélas, la France entière nous regarde !* », lance Claude DILAIN — une figure de la « nébuleuse » néo-communautarienne, on y reviendra — à la foule. Mais l'espoir s'évanouit quand une grenade lacrymogène de type « multipots » explose devant la mosquée Bilal dans la soirée du dimanche 30 octobre. « *C'est à partir de ce moment-là que les émeutes se*

¹⁹⁹ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 3), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 10 juin 2021 de 09:30 à 11:01 en visioconférence.

²⁰⁰ Attaqués par les émeutiers, les sapeurs-pompiers de Paris déclenchent le plan « troubles urbains », un dispositif instauré en 2000 et inspiré d'Irlande du Nord qui prévoit une organisation « militaire » et des renforts de police pour assurer la sécurité des soldats du feu.

²⁰¹ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 3), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 10 juin 2021 de 09:30 à 11:01 en visioconférence.

sont généralisées à la France entière », estime l'édile socialiste dans un entretien accordé à *Bondy Blog* le 21 octobre 2010²⁰².

À pied d'œuvre trois semaines durant, Mohamed MECHMACHE nous livre le récit de véritables scènes de guérilla urbaine.



« À la nuit tombée, des hélicoptères survolaient Clichy en braquant leurs phares sur les habitants pendant que la police intervenait au sol pour procéder à des arrestations violentes. Certains [agents des Compagnies républicaines de sécurité (CRS)] n'attendaient que ça, un ordre donné par le ministère de l'Intérieur pour "casser du bougnoule". Cet épisode est encore un traumatisme pour beaucoup d'entre nous, les gamins ramassaient des cartouches où on pouvait lire des inscriptions racistes du genre "prends ça dans ta gueule, sale Arabe" », raconte le militant encore très marqué par les événements²⁰³.

Au lendemain de la sixième nuit, Nicolas SARKOZY organise une réunion de crise « Place Beauvau » (c'est le siège du ministère de l'Intérieur). Mobilisé au sein de la délégation de Clichy-sous-Bois aux côtés des élus et des acteurs locaux, Mohamed fait état de la situation aux membres du gouvernement et aux autorités de la Police nationale. D'un côté, il va à la rencontre des « brûleurs » pour leur expliquer qu'ils font fausse route. De l'autre, il s'efforce d'établir d'autres constats et de faire entendre d'autres voix dans les arènes institutionnelles pour expliquer les réactions violentes.



« Tout d'un coup, les téléphones portables se sont mis à sonner. À la tête des responsables, on a vite compris que ça avait commencé à péter partout ailleurs. Avec un air grave, le ministre de l'Intérieur nous a demandé : "Dites-moi ce qu'il faut faire pour arrêter ça" », se souvient-il²⁰⁴.

De retour à Clichy, l'éducateur constate que les forces de l'ordre se sont retirées des quartiers populaires pour rester à la périphérie, comme la délégation l'avait suggéré. Mais « l'incendie » qui se propage dans près de 300 villes jusqu'à la mi-novembre fait 3 morts, 217 blessés et entre 200 à 250 millions d'euros de dégâts matériels²⁰⁵.

²⁰² JOACHIM Juliette, MENUISIER Antoine, « Émeutes, 5 ans après : les deux maires "aux avant-postes de l'histoire de France" », *Bondy Blog* [en ligne], 21 octobre 2010. Disponible sur : <<https://www.bondyblog.fr/societe/police-justice/emeutes-5-ans-apres-les-deux-maires-aux-avant-postes-de-l-histoire-de-france/>>, consulté le 4 août 2021.

²⁰³ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 3), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 10 juin 2021 de 09:30 à 11:01 en visioconférence.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Agence France Presse (AFP)/*Le Monde*/Reuters, « Les assureurs évaluent le coût des émeutes à 200 millions d'euros », *Le Monde* [en ligne], 10 novembre 2005. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2005/11/10/les-assureurs-chiffrent-le-cout-des-emeutes-a-200-millions_709057_3224.html>, consulté le 6 août 2021.

Avec les évènements de l'automne 2005, c'est d'abord la question des continuités et des discontinuités qui se pose. En fait, l'enchaînement des faits et les formes de l'action collective déployée par les militants inscrivent ces luttes dans l'héritage des révoltes urbaines survenues en France depuis 1979²⁰⁶.



« *Des incidents avec la police, souvent la mort d'un habitant d'un quartier, engendrent une émotion intense qui suscite des [dégradations] et des affrontements [avec les] "jeunes" [...]. Par ailleurs, des manifestations silencieuses sont organisées et la famille de la victime en appelle au calme et à la justice sans parvenir à obtenir gain de cause. Puis, après quelques jours, l'émotion retombe quelque peu, et le calme revient* », écrit Didier LAPEYRONNIE (Lapeyronnie, 2006, p. 433).

L'absence de réponse satisfaisante des pouvoirs publics à leurs revendications contraint les habitants des quartiers populaires à recourir à des « répertoires d'actions »²⁰⁷ (Tilly, 1984) encore inédits en France.

Ces luttes urbaines s'inspirent des émeutes « raciales » survenues dans les années 1960 aux États-Unis d'Amérique. Dans son ouvrage intitulé *The Political Process and the Development of Black Insurgency (1930-1970)* publié en 1982, Doug MCADAM explique l'ascension et le déclin du mouvement de protestation Noir. Ses recherches montrent que la violence des habitants des ghettos était corrélée à leur incapacité à accéder au système politique. En effet, les figures emblématiques du mouvement pour les droits civiques n'avaient que peu de lien avec la population qui était conduite à la violence pour faire valoir ses revendications. Cette tendance radicale décroît à mesure de l'ouverture des mécanismes institutionnels qui contribuent à rendre l'action collective plus efficace que l'insurrection (McAdam, 1982).

De l'autre côté de l'Atlantique, les « émeutes » sont apparues, se sont multipliées et se sont intensifiées dans les quartiers pauvres et multiethniques des pays européens — en particulier en Grande-Bretagne et en France, aux Pays-Bas et en

²⁰⁶ Comme nous l'avons déjà rappelé plus haut, on considère que les premières « émeutes » urbaines éclatent dans le quartier de la Grappinière à Vaulx-en-Velin.

²⁰⁷ Forgé par Charles TILLY dans un article scientifique intitulé « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne » publié dans la revue *Vingtième Siècle* en 1984, le concept de « répertoire d'action collective » rend compte des transformations intervenues au cours du temps dans les pratiques contestataires des mouvements sociaux. Dans son livre testamentaire *Contentious Performances* publié en 2008, l'historien résume en quelques mots l'apport majeur de sa contribution : « *En un temps et un lieu donné, les gens apprennent un nombre limité de moyens pour se faire entendre et s'y cantonnent le plus souvent. Ces modes d'action évoluent lentement sous l'effet de l'expérience accumulée et des contraintes extérieures. Mais dans le temps court, ces contraintes limitent les choix disponibles pour les contestataires potentiels* » (Tilly, 2008, pp. 4-5).

Belgique — en prenant des formes diverses. Ces événements sont systématiquement accompagnés de pillages dans les sociétés différentialistes (Grande-Bretagne), alors que prédominent les incendies de biens publics et privés dans les sociétés universalistes (France)²⁰⁸. Au final, ces luttes interrogent les sociétés post-coloniales traversées par des processus d'ethnicisation et de discrimination qui peinent à se considérer pleinement comme multiculturelles (Kokoreff, 2012).

Contre une lecture morale qui ferait des « violences urbaines » le produit « communautariste » d'une guerre ethno-religieuse menée par des « racailles » musulmanes envisagées comme de « nouvelles classes dangereuses » (Beaud, Pialoux, 2003), l'interprétation sociologique de l'école critique traduit plutôt un processus de « déstructuration » et de « restructuration » des milieux populaires en proie à la « ségrégation » et à l'« oppression » raciste au sein de nouveaux « mouvements sociaux urbains » (Castells, 1975). En substituant un cadre d'injustice au cadre dominant, le drame — ici la mort de Zyed et Bouna — ouvre l'espace de l'action en donnant la capacité aux victimes (« nous ») de surmonter l'autorité légitime des institutions (« eux ») à la source de l'outrage moral subi en même temps qu'il offre les critères de condamnation de cet ordre dévoyé.

Ainsi, les « émeutes » peuvent être envisagées comme un mode d'expression radical utilisé par celles et ceux qui sont exclus des arènes politiques et qui demeurent privés de représentation collective (Kokoreff, 2006). En effet, la seule « contribution » à la vie sociale que les populations pauvres peuvent suspendre est celle du calme de la vie civile (Cloward, Piven, 1977). En l'absence de mécanismes institutionnels efficaces — l'« offre publique de participation » sera d'ailleurs déployée en ce sens dans les quartiers populaires —, c'est la stratégie privilégiée pour permettre aux militants d'exprimer leur mécontentement et d'obtenir des gains politiques substantiels (Gamson, 1990). Ce « répertoire d'action » opère donc une sorte de « court-circuit » démocratique pour réclamer aux pouvoirs publics la justice et la reconnaissance sociales (Lapeyronnie, 2006 ; Kokoreff, 2014a).

Cependant, les rétributions obtenues ne suffisent jamais à enrayer une exigence inépuisable qui se renouvelle sans cesse au contact du réel.

²⁰⁸ Une société différentialiste valorise et maintient les distinctions culturelles et ethniques au sein de la société, tandis qu'une société universaliste prône l'égalité et l'uniformité des citoyens, indépendamment de leurs différences culturelles ou ethniques.



« Ces révoltes sociales ont mobilisé beaucoup plus que des casseurs engagés dans des actions violentes », tempère Mohamed MECHMACHE qui s'inscrit en faux avec la grille d'analyse dominante construite par les acteurs du champ politique et diffusée dans l'espace médiatique²⁰⁹.

Cette fois, il ne s'agit plus d'un phénomène localisé mais d'un phénomène d'ampleur national. En fait, les sociologues ont mis en évidence le rôle d'« opérateur politique » joué par la répression policière et les déclarations publiques qui ont déclenché un processus d'identification et de solidarité permettant la généralisation du conflit. À ce titre, l'incident de la mosquée Bilal survenu à Clichy-sous-Bois a été vécu comme une agression des représentants armés de l'État envers l'islam et la *umma* (la communauté musulmane). En s'attaquant au sacré, la grenade a fait sauter un verrou : celui de la colère des parents qui a rendu légitime la révolte des enfants. La « violence symbolique »²¹⁰ (Bourdieu, Passeron, 1970) est d'autant plus forte que le gouvernement a exhumé un décret voté en pleine guerre d'Algérie²¹¹ qui instaure l'état d'urgence à partir du 8 novembre.

Dans son premier discours depuis les émeutes prononcé le 14 novembre 2005, le président de la République affirme que « *ce qui est en jeu c'est le respect de la loi mais aussi la réussite de notre politique d'intégration* »²¹². Alors que Jacques CHIRAC affirme vouloir soutenir les familles « *qui connaissent de grandes difficultés* »²¹³, il en tire la conclusion qu'« *il faut renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière et les trafics qu'elle génère* »²¹⁴. Enfin, il annonce la mise en place d'un « service civil volontaire » et demande aux élus locaux de « *respecter la loi qui leur impose d'avoir 20 % au moins de logements sociaux* »²¹⁵. Face à une situation de crise de plus en plus

²⁰⁹ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 3), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 10 juin 2021 de 09:30 à 11:01 en visioconférence.

²¹⁰ Dans les années 1960 et 1970, Pierre BOURDIEU développe le concept de « violence symbolique » pour décrire une forme de domination qui s'exerce non pas par la contrainte physique, mais par le biais de symboles, de significations et de pratiques culturelles qui légitiment et perpétuent les inégalités sociales.

²¹¹ Depuis 1955, l'état d'urgence a été décrété en 1985 pendant les affrontements entre partisans et opposants à l'indépendance en Nouvelle-Calédonie.

²¹² CHIRAC Jacques, in « Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le rétablissement de l'ordre public face aux violences urbaines, la politique d'intégration et la lutte contre les discriminations sociales, à Paris le 14 novembre 2005 », *vie-publique.fr* [en ligne], 11 novembre 2005. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/150021-declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-le-ret>>, consulté le 14 juin 2024.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

aiguë dans les quartiers populaires, les réponses apportées par les pouvoirs publics apparaissent bien insuffisantes.

Dans les banlieues, un mouvement émerge donc pour mettre à l'agenda les revendications des habitants qui sont appelés à participer à la réforme de l'action publique.

1.1.3.2. La résistible réémergence d'une revendication « participationniste » dans les quartiers populaires

En sous-préfecture du Raincy, l'Association du collectif liberté, égalité fraternité, ensemble unis (ACLEFEU) est déclarée le 13 mars et reconnue le 22 avril 2006²¹⁶. Dans ses statuts, le mouvement qui siège à la Maison des sociétés de Clichy-sous-Bois renseigne sa mission qui consiste à « *organiser des rencontres citoyennes dans toute la France* », « *recueillir et regrouper les revendications et les propositions* » afin de « *remonter la parole des habitants des quartiers* »²¹⁷.



« *On entend souvent l'idée selon laquelle les banlieues seraient des "déserts politiques". [...] Nous, on est les Bédouins qui sillonnent ces étendues de béton pour porter l'espoir d'une autre démocratie* », explique Mohamed MECHMACHE, qui est l'un des membres fondateurs du collectif dont il deviendra le président emblématique, dans un entretien réalisé le 10 juin 2021²¹⁸.

Annoncé le 9 mars 2006 à l'occasion d'une conférence de presse, un « Tour de France » est organisé pour « *permettre aux gens de mettre des mots sur leurs maux* », indique le co-fondateur d'ACLEFEU, Samir MIHI²¹⁹.

²¹⁶ Dans la presse comme en entretien, Mohamed MECHMACHE affirme régulièrement que c'est l'intervention de Nicolas SARKOZY dans l'émission « À vous de juger » diffusée sur France 2 le 30 novembre 2006 qui l'a convaincu lui et ses amis de fonder le collectif. Or, la création de l'association intervient au début de l'année et ses membres ont déjà rendu les « cahiers de doléances ».

²¹⁷ « ASSOCIATION COLLECTIF LIBERTE EGALITE FRATERNITE ENSEMBLE ET UNIS (A.C.L.E.F.E.U.) », JOAFE [en ligne], 22 avril 2006. Disponible sur : <<https://www.journal-officiel.gouv.fr/pages/associations-detail-annonce/?q.id=id:200600162000>>, consulté le 5 août 2024.

²¹⁸ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 3), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 10 juin 2021 de 09:30 à 11:01 en visioconférence.

²¹⁹ Au moment des « révoltes sociales » de 2005, Samir MIHI est éducateur au sein du service municipal des sports de Clichy-sous-Bois. Après le drame, il crée l'association Au-delà des mots (ADM) pour soutenir les familles Altun, Benna et Traoré. Il co-fonde le collectif ACLEFEU avec Mohamed MECHMACHE et quitte le mouvement en 2007. Pour la citation, voir : AFP, « Le collectif de Clichy-sous-Bois Aclefeu lance son "Tour de France" citoyen », AFP, 9 mars 2006.

Avec l'aide de l'Association nationale pour la citoyenneté et la prévention (ANCP) qui fournit les moyens logistiques nécessaires à leur entreprise, les membres du collectif traversent les villes et les villages à bord d'un minibus du mois de mars au mois de juin 2006. Dans les rues, une équipe installe une table et dispose sept chaises pour accueillir les habitants avec le titre « L'unité » du rappeur La Fouine ²²⁰. Interpellés par les militants, les passants prennent le temps de remplir un questionnaire et sont invités à s'inscrire sur les listes électorales. « *Ce que nous voulons montrer, c'est que dans ces villes où on a beaucoup brûlé il y aussi des gens qui réfléchissent, qui sont dans la construction politique* », précise Samir ABBAS (un autre membre) aux journalistes dépêchés sur place²²¹.

En effet, les initiateurs du mouvement — qui ont bénéficié de l'expérience des militants des années 1980 et 1990, lesquels ont rendu possible la traduction de la colère des habitants des quartiers populaires en revendications légitimes sur la scène politique — se distinguent de la génération des « galériens » — comme Agora, Bouge qui Bouge, ou le Mouvement d'immigration des banlieues (MIB) — en accordant leur confiance à la démocratie représentative et en acceptant le dialogue avec les acteurs institutionnels ; un état d'esprit partagé par les collectifs Banlieues respect et La banlieue s'exprime par exemple.



« *On ne peut ignorer que leur socialisation politique a été le produit d'une prise de conscience des limites des émeutes tout autant que celles des formes conventionnelles de militantisme, par des formes de mobilisation s'efforçant d'articuler les réseaux avec le souci d'une autonomie d'action* », analyse Michel KOKOREFF (Kokoreff, 2006, p. 530).

Contrairement à la génération précédente qui privilégiait la confrontation directe, les militants d'ACLEFEU ont adopté une approche plus « stratégique ». Ces militants développent des formes de mobilisation qui articulent un engagement traditionnel sur le terrain et un engagement plus singulier dans les réseaux institutionnels afin de rester des interlocuteurs crédibles — ce qui vaut parfois au mouvement d'être qualifié de « prolongement institutionnel » dont l'objectif serait de neutraliser le potentiel subversif de l'action collective des quartiers populaires et de réduire sa portée émancipatrice.

²²⁰ STERLÉ Carole, « AC-Lefeu a recueilli une montagne de doléances », *Le Parisien* [en ligne], 9 mai 2006. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/seine-saint-denis-93/ac-lefeu-a-recueilli-une-montagne-de-doleances-09-05-2006-2006968382.php>>, consulté le 5 août 2021.

²²¹ AFP, 2006, *art. cit.*

En entretien, Mohamed cite volontiers Abdelmalek SAYAD. « *Exister, c'est exister politiquement* » écrivait le sociologue dans *L'immigration, ou les paradoxes de l'altérité* en 1992. Avec cette formule, celui-ci alertait les immigrés sur l'urgence de mener une lutte politique pour l'obtention des « *droits civiques* » (Sayad, 1992) — notamment le droit de vote pour les étrangers. Cette référence est interprétée par le collectif comme un appel à prendre part au jeu électoral. À ce moment-là, le slogan de l'association est « *votez pour un gouvernement choisi et non subi* ».

Dans un ouvrage intitulé *La démocratie de l'abstention* publié en 2007, Cécile BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN montrent que les habitants des quartiers populaires appartiennent à des populations marginales tenues à l'écart du champ politique, mais qui finissent aussi par s'en tenir à l'écart et à revendiquer leur distance en raison d'une faible politisation, d'un sentiment d'incompétence et de fatalisme quant à leur capacité à influencer l'action publique (Braconnier, Dormagen, 2007). Ces individus manifestent du désintérêt et de la défiance envers un système politique fermé qui ne permet pas d'obtenir de bénéfices évidents, qui structure la société qui les oppresse, qui les exclut et qui est responsable de leur situation, mais dont ils sont dépendants. Pour ces raisons, les campagnes d'inscription sur les listes électorales et les campagnes de promotion de l'activité civique ne rencontrent habituellement que peu de succès.

À rebours de cet élan « participationniste », Samir Baaloudj ELYES — un autre militant des quartiers populaires — s'inscrit dans une démarche « antiparticipationniste » : « *J'espère qu'il y aura un taux d'abstention record et phénoménal !* », déclare-t-il dans un entretien accordé à *Lundimatin* et publié le 16 février 2017²²². Militant du MIB dans les années 1990 à 2000, il estime que les hommes et les femmes politiques (en particulier de gauche) instrumentalisent les banlieues. Plutôt que la participation, il prône l'abstention comme comportement électoral rationnel pour déstabiliser l'ordre politique.

Dans un article scientifique intitulé « *L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ?* » publié dans la revue *Pouvoirs* en 2007, Anne MUXEL distingue en effet les abstentionnistes « hors-jeu » et les abstentionnistes « dans le jeu ». Traditionnellement, on retrouve les abstentionnistes « hors-jeu » au sein des classes

²²² *Lundimatin*, « "Nos quartiers ne sont pas des déserts politiques". Entretien avec Samir du Mouvement de l'immigration et des banlieues », *Lundimatin* [en ligne], 16 février 2017. Disponible sur : <<https://www.lundi.am/Nos-quartiers-ne-sont-pas-des-deserts-politiques>>, consulté le 5 août 2021.

populaires et leur non-vote prend tout son sens dans les analyses empiriques classiques confirmées par Céline BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN. En revanche, les abstentionnistes « dans le jeu » — souvent jeunes, diplômés, insérés socialement et politisés — participent moins d'une contestation diffuse que d'une insatisfaction face à l'offre électorale, et leur retrait est un symptôme de la « crise de la représentation ». C'est d'ailleurs cette part des abstentionnistes « dans le jeu » qui participe à la sanction électorale et qui peut mettre en danger la légitimité du système représentatif. Toutefois, la chercheuse estime que ce comportement politique est l'expression d'une certaine vitalité démocratique (Muxel, 2007). Au sein des quartiers populaires, le paysage militant est divisé entre des partisans et des opposants à la participation démocratique.

À la fin de son « Tour de France », ACLEFEU a traversé près de 120 villes et les militants ont recueilli plus de 20 000 contributions²²³ qu'ils ont analysées et classées dans des « cahiers de doléances » au mois de septembre 2006 afin de retenir 20 propositions pour chaque thématique.



« On voulait rappeler les quartiers populaires au bon souvenir de la Révolution française de 1789, parce que les privilèges n'ont toujours pas été abolis dans ce pays », se justifie Mohamed MECHMACHE²²⁴ qui appelle à une nouvelle « nuit du 4 août »²²⁵.

Le mercredi 25 octobre 2006 — soit quelques jours seulement avant la commémoration du premier « anniversaire » de la mort de Zyed et Bouna, les membres du collectif espèrent remettre le fruit de leur travail au président de l'Assemblée nationale (Jean-Louis DEBRÉ) à l'issue d'une « grande marche citoyenne » partant de la place Denfert-Rochereau (14^e) jusqu'au palais Bourbon (7^e arrondissement de Paris). Dans une réponse écrite à un communiqué de l'association publié le 16 octobre 2006 et dénonçant un « refus de dialogue », le cabinet du président de la Chambre des députés explique que l'audience demandée ne pourra se tenir en raison de l'emploi du temps « particulièrement chargé » de Jean-Louis DEBRÉ. En son absence, les collaborateurs proposent à ACLEFEU de remettre ses

²²³ En entretien et dans les médias, Mohamed MECHMACHE se trompe souvent en évoquant le chiffre de « 200 000 » questionnaires.

²²⁴ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 3), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 10 juin 2021 de 09:30 à 11:01 en visioconférence.

²²⁵ Dans la nuit du 4 août 1789, l'Assemblée constituante abolit les privilèges féodaux et les droits seigneuriaux, marquant une étape cruciale vers l'égalité sociale pendant la Révolution française.

« doléances » aux gardiens-surveillants du Parlement²²⁶. Au final, la « grande marche citoyenne » dont le « répertoire d'action collective » s'inspire de la Marche pour l'égalité contre le racisme de 1983 ne rassemble qu'une centaine de personnes, mais profite tout de même d'une bonne exposition médiatique.

En campagne pour la mobilisation des habitants des quartiers populaires au moment de l'élection présidentielle de 2007, le collectif signe un "contrat social et citoyen" à Clichy-sous-Bois avec tous les candidats de gauche, mais ces engagements restent lettre morte. Si une « Marche des oubliés » est organisée à une semaine du 1^{er} tour (l'évènement a lieu le 14 avril), elle souffre d'une sous-médiatisation et ne rencontre cette fois pas son public. Cependant, la campagne d'inscription sur les listes électorales se traduit par une participation exceptionnelle dans les quartiers populaires. « *Les bureaux de vote étaient débordés !* », nous assure Mohamed²²⁷. Malgré ce succès, Nicolas SARKOZY qui se présente comme candidat de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) est élu président de la République. Cette élection est vécue comme un échec personnel pour les militants d'ACLEFEU, et certains choisissent de s'engager dans la compétition électorale pour peser le poids politique du mouvement social au niveau local.

Aux élections législatives de 2007, Samir MIHI se présente sans étiquette avec sa suppléante Fatima HANI dans la 12^e circonscription de la Seine-Saint-Denis. Finalement catégorisés à l'« extrême gauche », les candidats qui se sont mis en retrait du collectif recueillent 2,88 % des voix au 1^{er} tour du scrutin. « *On savait qu'on ne gagnerait pas. Mais en devenant la troisième force politique de la ville, on s'est assurés une place confortable pour discuter !* », se félicite Mohamed MECHMACHE²²⁸. En effet, son camarade de lutte obtient 10,67 % des voix à Clichy-sous-Bois et contribue à « faire gagner la commune » — déjà acquise à Claude DILAIN — à Pascal POPELIN (PS). Toutefois, il est largement défait par Éric RAOULT (UMP),

²²⁶ AFP/*Le Monde*, « La marche citoyenne d'AC le feu s'arrêtera aux portes de l'Assemblée », *Le Monde* [en ligne], 16 octobre 2006. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2006/10/16/la-marche-citoyenne-d-ac-le-feu-s-arretera-aux-portes-de-l-assemblee_824191_3224.html>, consulté le 14 mai 2021.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

ancien ministre délégué à la Ville et à l'Intégration, maire du Raincy et député sortant. « *Autant dire que c'était un éléphant*²²⁹ ! », se rassure notre enquêté²³⁰.

Dans la course aux élections municipales de 2008, ACLEFEU est courtisé par les candidats et le collectif se dit prêt à étudier les propositions de celles et ceux qui ouvriront leur liste à la société civile²³¹. En janvier, Mohamed annonce la création du mouvement politique Affirmation pour porter les revendications des habitants des quartiers populaires²³². Cette initiative s'inspire d'un appel lancé par Jean-Claude TCHICAYA, co-fondateur du collectif Devoir de mémoires et maire adjoint de Bagneux (Hauts-de-Seine), publié dans le journal *L'Humanité* du 15 septembre 2007.



« *Nous affirmons croire en une gauche qui serait leader d'une société nouvelle, à l'avant-garde d'un mouvement progressiste, capable de tracer un chemin, capable de susciter l'espoir, le rêve. Affirmons-nous, Françaises et Français, de toutes origines et de toutes extractions sociales. Si cette gauche à laquelle nous affirmons croire existe, qu'elle se mette en marche, nous serons nombreux à nous affirmer avec elle. Mais si elle n'existe pas, il faudra l'inventer* », peut-on lire dans la tribune co-signée par le président d'ACLEFEU²³³.

Candidat à Noisy-le-Sec, Mohamed rejoint finalement la liste communiste conduite par Gilles GARNIER. Au 1^{er} tour, le président du groupe la Gauche qui vous ressemble et vous rassemble (GRR) obtient 26,61 % des voix (la liste arrive en 3^e position, à 51 voix près) et apporte son soutien à Alda PEREIRA-LEMAÎTRE (PS) qui arrache la ville au centre-droit. Mais au sein d'un paysage militant clivé, cette affiliation partisane est vécue comme une trahison pour ceux qui accusent le collectif d'être un prolongement institutionnel du PS et des associations antiracistes qui étouffent la parole et déconstruisent l'action des habitants des quartiers populaires.

Nommé conseiller municipal en charge de la délégation Jeunesse et Sports, Mohamed MECHMACHE revendique son indépendance et sa liberté de parole. Au sein

²²⁹ En politique, un « éléphant » désigne un dirigeant ou membre influent, souvent ancien, d'un parti politique, reconnu pour son expérience et son autorité.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ STERLÉ Carole, « AC Lefeu dans la course aux municipales », *Le Parisien* [en ligne], 24 octobre 2007. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/seine-saint-denis-93/ac-lefeu-dans-la-course-aux-municipales-24-10-2007-3291333008.php>>, consulté le 14 septembre 2021.

²³² *Le Parisien*, « Le mouvement Affirmation s'implique », *Le Parisien* [en ligne], 26 janvier 2008. Disponible sur : <<http://www.elections.leparisien.fr/elections-municipales-2008/paris-ile-de-france-municipales/1255-le-mouvement-affirmation-simplique.php>>, consulté le 14 septembre 2021 (*via web.archive.org*)

²³³ TCHICAYA Jean-Claude, « Affirmation ! », *L'Humanité* [en ligne], 15 septembre 2007. Disponible sur : <<https://www.humanite.fr/affirmation-377750>>, consulté le 14 septembre 2021.

du conseil, ses détracteurs lui reprochent de tenir des propos inadaptés à sa fonction et de délaisser la ville où il a été élu pour poursuivre son investissement militant à Clichy. En 2009, la maire socialiste fait part de son souhait de renforcer la police municipale plutôt que de la remplacer par un « service de tranquillité publique » composé d'éducateurs comme l'avaient suggéré ses alliés. C'est ce désaccord qui aurait poussé notre enquêté à démissionner l'année suivante, mais cette défection s'inscrit dans un contexte politique local particulièrement tendu (*encadré n° E1-8*).

Encadré n° E1-8 : Du « rifi » à la mairie de Noisy-le-Sec

Ce jeudi 8 avril 2010, le conseil municipal de Noisy-le-Sec doit voter le budget primitif²³⁴. Faisant face au mécontentement de l'opposition comme de la majorité, la séance est suspendue et reportée.

Évènement exceptionnel, la proposition est rejetée lors de la séance du 15 avril, mais une hausse des impôts locaux est votée *in extremis* grâce à la voix prépondérante de la maire. Rendue illégitime par ses travers « autocratiques », Alda PEREIRA-LEMAÎTRE assure qu'elle ne démissionnera pas. Pourtant, son retrait aurait permis aux Noiséens d'élire un nouveau maire qui saurait rassembler et mettre en œuvre le programme d'union de gauche.

Faute de compromis, les soutiens du PS rendent leurs délégations le 24 juin. Au final, la majorité explose quand les élus remettent leur démission le 16 et le 29 septembre. En minorité, la maire pousse le préfet à provoquer des élections municipales partielles au mois de décembre. Avec la victoire de Laurent RIVOIRE (Nouveau centre), la ville repasse au centre-droit. Comme Gilles GARNIER arrive à la seconde place, Mohamed — en 3^e position sur la liste — rejoint l'opposition au sein du conseil municipal.

En 2010, la liste Europe Écologie Les Verts (EELV) fait bonne place à deux personnalités du collectif ACLEFEU pour les élections régionales : Ali MEZIANE, adjoint au Sport et à la Jeunesse, et Mariam CISSÉ, conseillère municipale à Clichy-sous-Bois. De son côté, le « porte-voix des banlieues » est approché par le Front de gauche (FG) mais les discussions n'aboutissent pas.

²³⁴ Le budget primitif est le document financier voté par le conseil municipal en début d'exercice, qui prévoit et autorise les recettes et dépenses de la commune pour l'année à venir.

Au final, le mouvement social en faveur de la participation des habitants dans les quartiers populaires s'essouffle et ne parvient pas à s'imposer dans les arènes de la démocratie représentative. En fait, c'est grâce à la « nébuleuse » néo-communautarienne et à sa « coalition de cause » que Mohamed MECHMACHE va revenir sur le devant de la scène politique.

*

Cette première section nous a permis d'explorer la trajectoire — à la fois typique et singulière — de Mohamed MECHMACHE en tant que reflet des dynamiques sociopolitiques et historiques ayant façonné les revendications participationnistes dans les quartiers de la politique de la Ville entre 1945 et 2014. À travers ce portrait sociologique se dessinent les contours d'une réalité complexe où les mécanismes d'exclusion et les aspirations d'émancipation se rencontrent et se confrontent.

Tout d'abord, le récit de vie de Mohamed MECHMACHE met en lumière les dynamiques historiques qui ont forgé les revendications politiques des habitants des quartiers populaires. Après la Seconde Guerre mondiale, la rénovation urbaine contribue à la ségrégation géographique et sociale des classes populaires immigrées en créant des espaces d'exclusion totale. Dans les années 1960, ces quartiers servent de terreau fertile pour les « luttes urbaines » qui font émerger une demande de participation fondée sur des enjeux d'égalité et de justice sociale. Ce mouvement s'intensifie dans les années 1970 et 1980 autour des mobilisations qui s'inscrivent dans les luttes post-coloniales, les discriminations se révélant être un puissant catalyseur de politisation. Dans les quartiers populaires de la région parisienne — mais on verra que ce n'est pas le seul foyer —, les militants qui rejoindront la « coalition de cause » néo-communautarienne se forment principalement à travers l'engagement associatif dans les années 1990.

En 2005, les « révoltes sociales » ouvrent une fenêtre d'opportunité pour l'émergence de ces nouveaux militants des quartiers populaires — comme Mohamed MECHMACHE et son collectif ACLEFEU — qui revendiquent une approche plus « stratégique » de l'action collective — entre contestation et coopération — dans les arènes institutionnelles. Cependant, ce mouvement qui fait réémerger la demande de participation dans les banlieues ne parvient pas à s'imposer dans le champ politique.

En fait, une coalition de cause issue de la « nébuleuse » néo-communautarienne se constitue autour des théories et des pratiques de l'*empowerment* pour porter cette revendication « participationniste » des habitants des quartiers populaires dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014.

Section 2.

La promotion de la démocratie locale par une « coalition de cause » néo-communautarienne

Après les « révoltes sociales » de 2005, une « coalition de cause » se forme pour mettre en crise la politique de la Ville et faire la promotion d'un « référentiel » néo-communautaire dans les « espaces périphériques » de la réforme de 2014.

Cette **seconde section** est dédiée à l'analyse de ce mouvement pour la promotion de la démocratie locale, car son influence est décisive dans la genèse des conseils citoyens. En effet, la mission sur la participation des habitants des quartiers populaires qui est confiée par le ministre délégué chargé de la Ville à Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE en 2012 est la réponse de l'action publique à la « mise en crise » de la politique de la Ville par la « coalition de cause » néo-communautarienne. Dans quel contexte émerge-t-elle ? Quels sont les acteurs qui en sont à l'origine ? Comment se structure-t-elle ? Quelles sont ses influences ? Quels sont ses combats ? Quel est son « répertoire d'action collective » ? Quelles résistances rencontre-t-elle ? Quelles sont ses victoires et ses défaites ? Quel est son influence sur la réforme de la politique de la Ville de 2014 ?

À travers l'étude des dynamiques internes et externes de la « nébuleuse » néo-communautarienne, nous démontrons que ce mouvement est l'héritier d'un courant idéologique aux racines profondes (**1.2.1.**) et que la « coalition de cause » se structure en réseaux autour des théories et des pratiques de l'*empowerment* pour faire la promotion d'un autre « référentiel » d'action publique dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014 (**1.2.2.**).

1.2.1. Les racines profondes de la « nébuleuse » néo-communautarienne

En recontextualisant les propositions contemporaines issues de la réforme de la politique de la Ville de 2014 dans les expérimentations passées, nous montrons que la « coalition de cause » s'inscrit dans une forme de continuité avec la « nébuleuse » communautarienne née de la recomposition de la gauche en 1958 pour faire aboutir les expériences de démocratie participative inachevées engagées par les mouvements sociaux urbains des années 1960 et 1970 (**1.2.1.1.**), que ses acteurs se structurent en

réseaux face à l'institutionnalisation de la politique publique dans les années 1980 et 1990 (**1.2.1.2.**), et qu'ils importent et diffusent les théories et les pratiques de l'*empowerment* en France depuis les années 2000 pour tenter de révolutionner l'action publique (**1.2.1.3.**).

1.2.1.1. L'inscription de la « nébuleuse » néo-communautarienne dans la continuité des mouvements sociaux urbains pour faire aboutir les expériences inachevées des années 1960 et 1970

Faisant suite au « putsch d'Alger »²³⁵ du 13 mai 1958, le général Charles DE GAULLE est rappelé au pouvoir par le président René COTY. Opposé au retour du « *plus illustre des Français* » et à la poursuite de la guerre d'Algérie, un cartel électoral²³⁶ se met en place au mois de juillet pour regrouper la gauche non communiste et appeler à voter « non » lors du référendum du 28 septembre qui doit ratifier le projet de Constitution et poser les fondements de la V^e République.

En rupture avec la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO) qui est partisane du « oui », des personnalités politiques fondent l'Union de la gauche socialiste (UGS) et le Parti socialiste autonome (PSA) qui s'allient dans l'Union des forces démocratiques (UFD). Finalement, cette coalition mène à la création du Parti socialiste unifié (PSU) en 1960 qui influencera plusieurs générations d'acteurs de la politique de la Ville — dont François LAMY lui-même, qui adhère au parti dans sa jeunesse. En effet, ce courant défend la décolonisation, promeut l'autonomie des territoires locaux contre l'État central et envisage même la participation citoyenne comme solution aux écueils du jacobinisme (Castagnez *et al.*, 2013)²³⁷. Autant de thèmes réappropriés par les acteurs de la « coalition de cause », qui tentera d'impulser un changement de « paradigme » au moment de la réforme de la politique de la Ville de 2014.

²³⁵ Par crainte que le Gouvernement accepte l'indépendance de l'Algérie, des militaires et des civils français prennent le contrôle des institutions locales à Alger (Algérie) et forment un Comité de salut public le 13 mai 1958. Sous la pression des événements, la IV^e République s'effondre et Charles DE GAULLE est appelé à revenir au pouvoir, menant à la création de la V^e République et à la fin de la guerre d'Algérie.

²³⁶ Un cartel électoral est une alliance temporaire entre plusieurs partis politiques qui se regroupent pour présenter une liste commune ou un candidat unique lors d'une élection afin de maximiser leurs chances de succès électoral.

²³⁷ Parmi les écueils du jacobinisme, on peut citer le risque d'autoritarisme, la centralisation excessive du pouvoir et la suppression des diversités locales et des libertés individuelles au profit d'une uniformité imposée par l'État central.

À partir de ce mouvement initial, une foule d'organisations communautariennes se constituent pour former une constellation dans laquelle naissent et circulent des idées nouvelles (Roux, 2011). Durant l'été 1958, Daniel CORDIER et Stéphane HESSEL — deux anciens résistants devenus hauts fonctionnaires — fondent par exemple le club Jean-Moulin et travaillent à la production d'une charte intitulée « NOUVEAU CIVISME RÉPUBLICAIN » (en toutes majuscules) pour exprimer le « *refus de quelques-uns d'accepter la confiscation de la République* » par les complices d'une « *opération factieuse* »²³⁸. À l'origine, l'ambition de ce club est de restructurer la gauche en se plaçant en dehors des stratégies partisans. Parmi ses objectifs, cette organisation poursuit un principe de « *participation responsable d'un nombre croissant de citoyens à la direction des affaires publiques et privées* », et un principe de « *démocratie politique nationale et internationale* »²³⁹ qu'elle porte aux élections municipales de 1959 (Andrieu, 2002).

Après les échéances électorales, l'UGS est à l'initiative de la création d'une Association démocratique des élus locaux et sociaux qui deviendra l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) en 1964. À l'époque, l'idée de créer l'ADELS est mise en œuvre par des militants qui appartiennent surtout à la première génération de l'Action catholique (Prévoit, 2017). En adoptant la stratégie politique dite « de la main tendue » à la fin des années 1950²⁴⁰, le Parti communiste français (PCF) tente de limiter l'érosion de son influence au niveau local. Constatant que ces alliances n'aboutissent pas, Roger BEAUNEZ, animateur du Mouvement de libération du peuple (MLP), entreprend avec d'autres la création d'une association pour apporter un soutien technique aux élus minoritaires de gauche exerçant leur mandat dans des municipalités « rouges ».

Fonctionnant en réseau, l'ADELS a pour vocation d'informer et de former les édiles (d'abord) et les techniciens (ensuite) aux enjeux de la rénovation urbaine et de la participation citoyenne qui apparaissent inextricablement liés à l'échelon local. En

²³⁸ Club Jean Moulin, « Charte », juillet 1958. Disponible sur consultation à la salle de lecture du Département archives de la Direction des ressources et de l'information scientifique (DRIS) de Sciences Po Paris : <<https://www.archives.sciencespo.fr/ark:/46513/580139>>, consulté le 24 juin 2024.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Le 17 avril 1936, Maurice THOREZ lance un appel à l'union des forces populaires contre la menace fasciste sur les ondes de Radio Paris. Dans son discours, le secrétaire général du PCF rompt de façon spectaculaire avec la politique de « classe contre classe » mise en œuvre depuis le congrès de Tours (Indre-et-Loire) de décembre 1920. Cette expression de « Front populaire » est restée célèbre pour désigner les stratégies politiques d'ouverture mises en œuvre par la gauche.

pleine crise du logement — on a déjà évoqué l'« insurrection de la bonté » de l'abbé Pierre —, la question de l'habitat préoccupe les fondateurs de cette structure qui en font le thème principal de *Correspondances municipales* (CM), un bulletin mensuel paru entre 1959 et 1988 (*encadré n° E1-9*).

**Encadré n° E1-9 : De *Correspondances municipales* à *Territoires*,
l'adaptation des outils de propagande de la « coalition de cause »**

Après la fondation de l'ADELS en 1959, son premier président (Roger BEAUNEZ) réunit un comité de rédaction bénévole essentiellement composé de fonctionnaires de la haute fonction publique. Au fil des pages, les contributeurs de CM (qui travaillent surtout la nuit) s'emploient à renforcer les compétences militantes de leur lectorat par la maîtrise technique des questions financières et juridiques. En 1975, Georges GONTCHAROFF — un permanent historique de l'ADELS — prend le poste de rédacteur en chef jusqu'en 1988.

En 1990, CM devient *Territoires*. Ce changement de titre s'accompagne d'une modernisation de la maquette et d'une professionnalisation de l'équipe. Par ailleurs, les animateurs de la revue prennent acte d'une évolution dans le profil de leur lectorat : les élus ont peu à peu été remplacés par des professionnels du travail social et des militants issus des mouvements sociaux. Cette formule fait de la participation des habitants un thème central et contribue à la diffusion du concept d'*empowerment* en France — on y reviendra. Toutefois, elle ne survit pas à la mort de l'ADELS du fait de difficultés financières en 2011 (Vulbeau, 2013).

Certains se posent déjà la question du développement social des « cités nouvelles », et l'idée de faire participer les habitants des quartiers populaires à l'amélioration de leur cadre de vie fait son chemin.



« *S'il s'agissait seulement d'équipements, on pourrait penser, avec le temps, décrocher suffisamment de crédits pour satisfaire les besoins. Mais il s'agit de forme de civilisation, de culture à promouvoir, et pour cela, il faut la collaboration la plus étendue des habitants. C'est eux qui, en tâtonnant, créeront une réalité humaine adaptée à leurs besoins, ou ce sera l'échec, le règne de l'ennui, de l'individualisme, et finalement la déshumanisation. Or,*

pour l'instant, c'est cette seconde réalité que révèle l'enquête », peut-on lire dans les pages du 35^e numéro de CM paru en février 1963²⁴¹.

Cependant, les choix qui sont faits par l'État ne s'inscrivent jamais dans une logique de reconnaissance et de développement du pouvoir d'agir des populations démunies prônée par l'ADELS — qui deviendra l'un des réseaux historiques de la « nébuleuse » néo-communautarienne réunie dans le collectif Pouvoir d'agir dans les années 2010. Plutôt que d'associer les habitants à la fabrique de la politique de la Ville, les acteurs de l'action publique limitent leur responsabilité à l'animation collective de leur quartier (Tellier, 2007).

Ce décalage entre les aspirations démocratiques des habitants et la réalité déceptive des politiques publiques est (déjà) fustigé par la « nébuleuse » communautarienne et par les mouvements sociaux urbains qui accompagnent le développement des expériences de démocratie participative restées inachevées dans les années 1960 et 1970. Dans un ouvrage intitulé *Luttes urbaines et pouvoir politique* publié en 1975, Manuel CASTELLS revient sur l'émergence des « mouvements sociaux urbains » de cette période. En dénonçant la déconnexion des élites politiques aux réalités locales et en revendiquant la démocratisation des processus décisionnels, ces mouvements ont participé à la transformation de la fabrique de l'action publique dans les « luttes urbaines » (Castells, 1975). Afin de mettre au jour le poids du passé dans les propositions contemporaines qui émergent au moment de la réforme de la politique de la Ville de 2014, nous retraçons ci-après quelques-uns des épisodes emblématiques de la « fresque » communautarienne.

En 1964, François BLOCH-LAINÉ met en place un groupe de travail chargé de formuler des recommandations sur la participation des habitants à la gestion de leur cadre de vie (Tellier, 2008). Cette commission créée par l'emblématique directeur de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) appelle à instaurer une « association des résidents » sur le mode du syndicat de quartier dans tous les grands ensembles afin d'institutionnaliser la coopération entre les locataires et les propriétaires, comme c'est déjà le cas dans d'autres pays — en Allemagne et aux États-Unis d'Amérique par exemple. Dans son autobiographie sous-titrée *Une vie de militance(s)* publiée en 2011, Claude NEUSCHWANDER revient sur la mise en place d'un « conseil de résidents » à Sarcelles (Val-d'Oise) en 1966. Au départ, il se heurte aux réticences

²⁴¹ ADELS, *Correspondance municipale*, n° 35, février 1963.

« antiparticipationnistes » des ingénieurs des Ponts et Chaussées à la tête de la Société centrale immobilière (SCIC), une filiale de la CDC en charge de l'habitat.



« *Mon interlocuteur était d'une immense compétence mais il ne pouvait pas concevoir [...] que les "petites gens" puissent avoir des idées, les expriment et aient envie qu'elles se réalisent* », témoigne cette figure incontournable de la « nébuleuse » communautarienne²⁴².

Réunis autour de la table, les partenaires s'entendent finalement sur la définition d'une échelle de la participation et trois thèmes sont retenus dans une convention signée en juin 1965 : l'information des locataires sur la détermination des loyers, leur association à l'élaboration du budget des charges et la gestion des services collectifs et des équipements socioculturels (Neuschwander, 2011).

Cette expérience représente une pierre angulaire dans l'histoire de la « participation citoyenne » en France. En effet, les conseils de résidents ont jeté les bases d'une tradition de consultation et d'implication des habitants des quartiers populaires dans la gestion de leur cadre de vie. Tout d'abord, l'originalité de ce nouveau dispositif réside dans la tentative de la CDC de structurer la participation des habitants afin d'établir une forme de coopération institutionnalisée entre les locataires et les propriétaires. Cependant, cette initiative revêt déjà une dimension *top-down* pour « faire participer » le public dans des « conseils » — une forme qui reviendra de manière récurrente dans le *design* organisationnel des dispositifs de « démocratie participative » à la française (conseils de quartier, conseils de développement, conseils de jeunes, conseils de sages et autres conseils citoyens). Par ailleurs, les obstacles à la participation citoyenne sont déjà les mêmes que ceux qui seront identifiés dans le rapport « Mechmache-Bacqué » de 2013 ; en particulier la méfiance institutionnelle à l'égard des habitants des quartiers populaires.

Au même moment que les conseils de résidents, Hubert DUBEDOUT lance un mouvement plus informel pour mettre en œuvre l'idée de créer des « groupes d'études et d'action municipale », avancée par l'ADELS dès 1961. Conçu comme une nouvelle forme d'action citoyenne face aux dérives partidaires, un premier Groupe d'action municipale (GAM) voit le jour à Grenoble (Isère) en 1965 — une ville qui restera

²⁴² NEUSCHWANDER Claude, « Sarcelles. Les 50 ans du grand ensemble », Actes du colloque organisé par l'Association des maires Ville & Banlieue de France (AMVBF) et la ville de Sarcelles, 16 et 17 mars 2006, p. 12. Disponible sur : <https://gpthome69.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/06/3.3._sarcelles-50-ans-du-grand-ensemble_2000.pdf>, consulté le 9 juillet 2024.

d'ailleurs l'un des foyers de la « nébuleuse » néo-communautarienne dans les années 2000. Cette organisation s'appuie sur des militants associatifs, politiques et syndicaux mobilisés pour « faire de la politique autrement ». En se définissant comme une structure éphémère, le GAM refuse d'être un appareil de confiscation du pouvoir local à la solde des élites notablistes — une philosophie qui se retrouvera dans le rapport « Bacqué-Mechmache »²⁴³ de 2013 avec la proposition d'instaurer des « tables de concertation » par exemple. Candidat aux élections municipales de 1965, Hubert DUBEDOUT est élu maire de Grenoble à la surprise générale. En 1968, un secrétariat national prend son siège à Châtenay-Malabry (Hauts-de-Seine) pour réunir les GAM. Ce mouvement devient un phénomène national et présente des candidats aux municipales de 1971 — rejoignant cette ambition théorique après les révoltes sociales de 2005, le collectif ACLEFEU de Mohamed MECHMACHE aura moins de succès dans la pratique. Partout en France, ces organisations établissent des contre-propositions au niveau local et instaurent des expériences de participation des habitants au développement social des quartiers populaires.

Entre 1966 et 1983, un conflit oppose la municipalité de Roubaix (Nord) à des militants mobilisés dans le quartier de l'Alma-Gare. Dans un ouvrage intitulé *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare* publié en 2015, Paula COSSART et Julien TALPIN retracent la « légende » d'une action collective engagée contre la rénovation de la cité ouvrière tombée en ruine (Cossart, Talpin, 2015). Après plusieurs années de luttes ponctuelles contre des problèmes immédiats, les Roubaisiens se réunissent au sein d'un Atelier populaire d'urbanisme (APU) fondé en 1974. Rejoints par des militants et des urbanistes, ils proposent un aménagement concerté pour s'opposer à la destruction de leurs logements et redessiner un quartier conforme à leurs aspirations. Devant l'ampleur de la contestation, la mairie finit par céder et des expérimentations autogestionnaires sont lancées pour organiser la vie sociale. Cependant, cette expérience n'a fonctionné que parce que le système reposait sur tout un ensemble de médiations favorables.

²⁴³ Dans un article scientifique intitulé « De la recherche à l'expertise et à l'engagement. Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la Ville » publié dans la revue *Sociologie* en 2015, Marie-Hélène BACQUÉ note que « c'est bien ce travail en duo et sa complémentarité qui participeront à lui donner une double légitimité et qui seront déterminants dans l'élaboration de la méthode et des contenus comme dans la dynamique engagée. Reste que ce rapport sera pour les uns le rapport "Bacqué-Mechmache" et pour les autres le rapport "Mechmache-Bacqué" » (Bacqué, 2015, pp. 408-109). Pour répondre à ces considérations, nous alternerons systématiquement les noms des rapporteurs lorsque nous évoquerons leur travail — et nous le feront beaucoup dans cette thèse.

Dans l’imaginaire néo-communautarien, c’est sans doute ce conflit qui illustre le mieux la capacité des habitants des quartiers populaires à s’organiser de manière autonome pour défendre leurs intérêts face à des décisions politiques perçues à la fois comme « autoritaires » et « déconnectées » des réalités locales. En effet, la philosophie et le *design* organisationnel des APU qui valorisent l’*empowerment* des citoyens et leur implication directe dans le processus décisionnel au sein de structures inclusives et flexibles se retrouvent dans les propositions de la « nébuleuse » néo-communautarienne, et ce qu’elles aillent dans le sens de la « co-décision » (rapport « Mechmache-Bacqué » de 2013) ou de la « coconstruction » (Loi « Lamy » de 2014) de l’action publique.

Cette période fondatrice des « luttes urbaines » met en débat les organisations politiques, voit la résurgence des mouvements sociaux, et invente des médiations entre les citoyens et les élus dans une ébauche de démocratie d’interpellation (Hatzfeld, 2005). Nourrissant l’hypothèse d’un « régime circulatoire » des théories et des pratiques de la démocratie participative (Kazpov, Scott, Silver, 2010), la référence à la geste communautarienne permet à la « nébuleuse » de rompre avec l’autoréférentialité de la politique de la Ville.



« Nos propositions s’inspirent en partie de cet "âge d’or" de la démocratie participative. [...] Ces expériences qui se sont développées dans les années 1960 et 1970 ont été rangées dans le cabinet de curiosités de l’histoire de l’urbanisme. Mon travail d’"experte", c’était de les sortir de ce musée sans les abîmer ! », explique Marie-Hélène BACQUÉ — co-auteurice du rapport de 2013 — dans un entretien réalisé le 8 avril 2020²⁴⁴.

Ainsi, l’« âge d’or » de la participation citoyenne est devenu le repère temporel qui définit un point de bascule entre un « avant » et un « après ». En effet, la « coalition de cause » s’inscrit dans une forme de continuité vis-à-vis de ces combats qui ont forgé l’espoir d’une démocratie radicale dans des expériences contestataires et autogestionnaires ancrées dans un imaginaire collectif.

Par ailleurs, la « nébuleuse » néo-communautarienne doit beaucoup aux professionnels de la « démocratie participative » qui se sont structurés en réseaux face à l’institutionnalisation de la politique de la Ville dans les années 1980 et 1990.

²⁴⁴ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone.

1.2.1.2. La mise en réseau des professionnels de la « démocratie participative » face à l'institutionnalisation de la politique de la Ville dans les années 1980 et 1990

Pendant les années 1990, l'institutionnalisation de la politique de la Ville qui est parachevée par la création d'un ministère de la Ville s'accompagne de l'émergence de « nouveaux métiers » afin de concevoir, d'animer et d'évaluer les dispositifs déployés dans le cadre de l'« offre publique de participation ». Dans sa thèse de doctorat en science politique intitulée *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation* et soutenue en 2006, Magali NONJON démontre d'ailleurs qu'une communauté de « professionnels de la démocratie participative » se constitue dans un milieu caractérisé par une extrême hétérogénéité (Nonjon, 2006). Ce flou fait émerger la nécessité de s'interroger sur les pratiques qui ont cours dans les bureaux des services étiquetés « politique de la Ville ».

Afin de « faire culture commune », la Délégation interministérielle à la ville (DIV) créée en 1988 est à l'initiative des tout premiers programmes de formation de ses personnels à la « participation citoyenne ».



« Ces formations ont été lancées par l'État pour donner corps au métier de chef de projet qui n'était pas encore défini. Nos rencontres rassemblaient dans un même lieu des hommes et des femmes venus d'horizons différents, peut-être trop ! Je me souviens encore de l'étonnement d'un collègue [...] : "Ah bon, parce qu'il faut faire participer les habitants maintenant !?" », raconte José DHERS (encadré n° E1-10), un professionnel du développement social qui rejoint le Club des chefs de projet urbain (CCPU) d'Île-de-France²⁴⁵.

Encadré n° E1-10 : Portrait de José DHERS, un chrétien social converti à la « religion » du pouvoir d'agir

Né sous les bombes le 24 avril 1944 à Étampes (Essonne), José DHERS grandit au sein d'une famille engagée dans l'Action catholique. Durant sa jeunesse, il s'implique dans le patronage de sa paroisse à Montgeron (Essonne) et crée un foyer

²⁴⁵ Entretien avec José DHERS (n° 1), professionnel et militant de la politique de la Ville, réalisé le 5 novembre 2020 de 10:00 à 11:34 en visioconférence.

mixte où les jeunes débattent des problèmes sociaux — son militantisme religieux constitue d'ailleurs un point commun avec les fondateurs de l'ADELS.

Formé à l'électronique, José est recruté chez International Business Machines Corporation (IBM) à l'âge de 20 ans. Cependant, l'ingénieur quitte rapidement cette « *église américaine* »²⁴⁶ et ses machines pour suivre une formation d'animateur qui lui permettra plutôt de se consacrer à l'humain. À l'image de José DHERS, les travailleurs sociaux qui œuvrent à la transformation des institutions dans un objectif de justice sociale ont souvent connu des progressions, des changements et des bifurcations dans leur trajectoire professionnelle (Carrel, Rosenberg, 2014). En effet, les acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne sont souvent pris en tension entre leur socialisation primaire et secondaire, si bien qu'ils ont développé un sentiment de proximité et parfois de redevance vis-à-vis des habitants des quartiers populaires.

Auprès de l'ADELS, José suit les enseignements de Georges GONTCHAROFF et se socialise aux théories et aux pratiques de l'*empowerment* et du *community organizing* qui ne disent pas encore leur nom en France. En 1967, son mémoire de recherche²⁴⁷ inspiré par cette école de pensée outre-Atlantique lui vaut d'être embauché à la CDC où il débute sa nouvelle carrière professionnelle comme directeur d'un centre social à Sarcelles, aux Mureaux (Yvelines) et à Chevilly-Larue (Val-de-Marne). Faisant route vers le sud au milieu des années 1970, José DHERS devient chargé de mission affecté à l'accueil des nouvelles populations à Vitrolles (Bouches-du-Rhône). Au lancement des premières opérations Habitat et vie sociale (HVS), il occupe un poste de chargé de projet en développement communautaire pour la cité de Frais-Vallon, située dans les quartiers nord de Marseille.

Tout en même temps, le professionnel de la politique de la Ville poursuit sa formation. De 1976 à 1980, José DHERS passe son diplôme d'État relatif aux fonctions d'animation (DEFA) à l'Institut national de formation et d'application (INFA) de Nogent-sur-Marne (Val-de-Marne) et suit des cours au Collège coopératif Provence Alpes Méditerranée (CCPAM) ainsi qu'à la faculté d'économie de l'Université Paul-Cézanne d'Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône) de 1984 à 1987 pour l'obtention du

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Dans un portrait réalisé par Sébastien POULET-GOFFARD pour l'Agence des pratiques et initiatives locales (APRILES), on apprend que ce mémoire s'intitule *Montgeron et ses jeunes face à leurs problèmes dans les domaines socio-culturels et sportifs*. POULET-GOFFARD Sébastien, « José Dhers: "Ensemble, à la lisière... " », *odas.apriles.net* [en ligne]. Disponible sur : <<https://odas.apriles.net/portraits-d-acteurs/jose-dhers-ensemble-la-lisiere>>, consulté le 9 juillet 2024.

diplôme des hautes études des pratiques sociales (DHEPS). Pour nos enquêtés appartenant à la « nébuleuse » néo-communautarienne, l'inertie de l'action publique est en partie liée à la fermeture des cultures politiques et professionnelles, si bien que l'ouverture d'espaces de co-formation permettrait un renversement de la démarche pour transformer les pratiques — c'est d'ailleurs une autre proposition du rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013.

Inscrit dans la tradition de la « recherche-action » chère à Michel ANSELME — sur laquelle on revient ci-après —, José lance une enquête sur le travail social communautaire en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Dans les quartiers nord, il est recruté comme chef de projet Développement social des quartiers (DSQ) pour gérer trois cités HLM de la cité phocéenne. De retour en région parisienne au début des années 1990, il devient l'un des tout premiers chefs de projet de la politique de la Ville. Embauché à Viry-Châtillon (Essonne), il travaille à l'articulation « de la pierre et de l'homme » dans les dispositifs expérimentaux mis en œuvre au sein de la cité de la Grande Borne — un quartier où François LAMY occupera d'ailleurs son premier poste d'instituteur. « *On faisait tout ce qui était en notre pouvoir pour mener ces dispositifs à bien. Mais à partir du moment où le développement social est formalisé, encadré et institutionnalisé, c'est déjà foutu* », déplore José DHERS qui est un ardent partisan d'une démocratie participative sur le modèle *bottom-up* (ascendant)²⁴⁸.

Au tournant du millénaire, il entre dans la fonction publique et participe au lancement des opérations à Romainville (Seine-Saint-Denis) avant de devenir manager territorial au Havre (Seine-Maritime). Mais à mesure que l'État s'éloigne du terrain — c'est l'époque de l'agencification, notre enquêté prend ses distances avec les institutions et se consacre à ses activités de consultant²⁴⁹. Après les « révoltes sociales » de 2005, José s'engage dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville pour œuvrer au retour du « paradigme » communautarien.

²⁴⁸ Entretien avec José DHERS (n° 1), professionnel et militant de la politique de la Ville, réalisé le 5 novembre 2020 de 10:00 à 11:34 en visioconférence.

²⁴⁹ En 1993, José DHERS fonde l'association Département d'harmonisation et d'échange des réseaux sociaux (DHERS) du Centre d'organisation des usagers du tourisme des zones d'animation culturelles (COUTZAC), qui devient l'association Développement des ressources humaines et sociales consultant (DERHS Consultant), puis l'Association de développement des ressources humaines et sociales (ADREHS) pour coordonner ses activités de consultant en 2007.

En régions, des réseaux de professionnels se structurent et contribuent à l'importation, à la diffusion et à la circulation internationale, nationale et locale de nouvelles catégories d'analyse et de nouveaux dispositifs de « démocratie participative ». Dès 1992, l'Association des missions d'aménagement et de développement économique urbain et social (AMADEUS) se constitue pour réunir les professionnels des quartiers populaires pendant que l'Union nationale des acteurs du développement local (UNADEL) est fondée autour de la promotion et de la reconnaissance des « territoires de projet ». Toutes les organisations professionnelles régionales sont fédérées en 1997 par l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IR-DSU).

Dans un rapport intitulé *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers* et rendu à Claude BARTOLONE (ministre délégué à la Ville) en septembre 2000, Claude BREVAN et Paul PICARD préconisent d'ailleurs la création d'une cellule de coordination sur la professionnalisation et le renforcement des parcours de formation des acteurs de la politique de la Ville²⁵⁰. En 2001, les plateformes et les chantiers inter-associatifs sont réunis dans le Carrefour des métiers et des professionnels du développement territorial. Parmi les « professionnels de la participation », 48 % de l'échantillon pensent que la « démocratie participative » doit servir d'aide à la décision, quand 29 % des personnes interrogées estiment qu'elle doit plutôt favoriser la redistribution du pouvoir aux citoyens (Nonjon, 2003). Ce groupe se structure en réseaux autour d'une méthode entre recherche et action issue de la rencontre des savoirs militants, professionnels et universitaires.

Consacrant leur ouvrage intitulé *Du bruit à la parole. La scène politique des cités* à Michel ANSELME en 2000, des proches du pionnier de la politique de la Ville reviennent sur la réhabilitation du quartier du Petit séminaire à Marseille dans les années 1970 et 1980 (Anselme, 2000). En 1976, l'Office public d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) commandent une étude au sociologue marseillais sur les possibilités d'intervention dans les cités les plus dégradées du parc social phocéen. Dans les conclusions de leur rapport, Michel ANSELME et le Centre d'études, de recherches et de formation institutionnelles du Sud-Est (CERFISE) envisagent une alternative à la destruction du grand ensemble et proposent « *des agencements avec une population capables de susciter en son sein la prise en charge de certains problèmes* » (Anselme,

²⁵⁰ BREVAN Claude, PICARD Paul, *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, Rapport au ministre délégué à la Ville, septembre 2000, 387 pp.

2000, p. 23). Ces recommandations sont d'abord mal accueillies par le commanditaire, mais leur consécration au concours « Programme architecture nouvelle » (PAN) du Plan Construction en 1977 change la donne. Finalement, l'opération « Petit Séminaire » est mise en œuvre à partir de 1978 autour de la méthodologie de la recherche-action dans une « anthropologie réciproque » entre tous les acteurs des politiques urbaines. Cette méthode fera date, car elle est particulièrement appréciée des professionnels de la politique de la Ville proches de la « nébuleuse » néo-communautarienne, comme ceux travaillant au sein de Profession Banlieue par exemple.

En 1991, le département de la Seine-Saint-Denis est retenu au titre des contrats de ville expérimentaux pour la période 1991-1993. Cependant, le Conseil général à majorité communiste s'oppose catégoriquement à leur signature. Dans les débats, les élus érigent la politique de la Ville en symbole de l'intrusion de l'État dans les affaires des collectivités locales qui dénoncent l'hypocrisie d'une action publique territorialisée au nom de l'égalité républicaine. Comme elles se retrouvent dans l'impasse, les institutions confient la réalisation d'une étude de territoire à la filiale Services, conseil, expertises et territoires (SCET) de la CDC. En conclusion, les travaux préparatoires à l'élaboration des contrats de ville du XI^e plan (1994-1999) menés par Sylvie HARBURGER (directrice de la mission « Ville Solidarité » à la SCET) et Bernard CHARLOT (chercheur en sciences de l'éducation) mettent en évidence le besoin de créer un lieu d'échange, de rencontre, de confrontation et de qualification pour tous les acteurs de la politique de la Ville.

Déclarée en préfecture le 7 août 1992, l'association Professions Banlieue (d'abord au pluriel) siège à l'Université de Paris 8 Vincennes - Saint-Denis et se donne pour mission de « *promouvoir et gérer un centre de ressources s'adressant en priorité aux chefs de projets chargés du développement social des quartiers en Seine-Saint-Denis* », afin de « *soutenir, faciliter, qualifier l'action des professionnels de terrain* ». Cette association préfigure la création de Profession Banlieue (au singulier), qui voit le jour au mois de novembre 1993.



« *Notre idée fondatrice, c'était d'appréhender la politique de la Ville avec les travaux issus de la recherche en sciences humaines et sociales. Pendant que les universitaires interrogeaient les évidences, les professionnels travaillaient sur leurs pratiques et expérimentaient de nouvelles méthodes sur le terrain* », se

souvent Bénédicte MADELIN (*encadré n° E1-11*) qui occupera le poste de directrice jusqu'en 2014²⁵¹.

Issue de la rencontre entre savoirs militants, professionnels et universitaires, cette méthode de travail oscille entre recherche et action.

Encadré n° E1-11 : Portrait de Bénédicte MADELIN, militante révoltée de la cause néo-communautarienne

Née le 26 décembre 1946 à Paris, Bénédicte MADELIN grandit dans une famille engagée de la petite bourgeoisie. Après l'obtention de son baccalauréat, notre enquêtée rejoint l'Institut de géographie de Paris en 1965 où elle côtoie des réseaux militants d'extrême gauche. En « mai 68 », Bénédicte participe activement au mouvement social et décide de s'« établir » à l'usine²⁵². Dans le même temps, elle se marie à Dominique, un professeur de mathématiques encarté au PSU — duquel elle est d'ailleurs sympathisante, comme son père. Ensemble, ils s'engagent au sein de la Gauche prolétarienne (GP) qui s'inscrit dans une tradition antiautoritaire, spontanéiste et maoïste. « *Pour aller vite, quand on disait qu'il fallait casser la gueule aux flics, on cassait la gueule aux flics !* », résume-t-elle dans un entretien réalisé le 26 mai 2021²⁵³. Au début des années 1970, Bénédicte MADELIN est embauchée dans une usine de fabrication de plastique à Creil (Oise). Lorsque l'entreprise ferme, elle décide d'ouvrir une librairie autogérée avec son mari.

En 1975, le couple fait l'acquisition d'un local commercial et fonde « Librairie 94 » avec une douzaine d'associés. Dans les rayons, on trouve essentiellement des ouvrages de SHS, des livres d'épistémologie présentant les théories révolutionnaires et des documents politiques consacrés à l'actualité — une démarche qui s'inspire ouvertement de François MASPERO, une des références de Marie-Hélène BACQUÉ qui consacrera d'ailleurs un ouvrage « retour » près de 30 ans après *Les Passagers du Roissy-Express*. « *Certains étaient des habitués, d'autres poussaient la porte d'une librairie pour la première fois. [...] Des militants de tous bords se retrouvaient dans*

²⁵¹ Entretien avec Bénédicte MADELIN (n° 2), directrice de Profession Banlieue, réalisé le 26 mai 2021 de 09:30 à 11:52 en visioconférence.

²⁵² Après mai 1968, le mouvement d'« établissement » désigne l'initiative de certains étudiants et intellectuels de s'immerger dans le milieu ouvrier en prenant des emplois manuels afin de partager leurs conditions de vie et contribuer à la lutte sociale « de l'intérieur ».

²⁵³ Entretien avec Bénédicte MADELIN (n° 2), directrice de Profession Banlieue, réalisé le 26 mai 2021 de 09:30 à 11:52 en visioconférence.

ce repère d'extrême gauche [...]. À cette époque, on voyait émerger des mouvements antimilitaristes, féministes, écologistes et antipsychiatriques », explique Bénédicte²⁵⁴.

Faisant suite au délitement de l'activité intellectuelle et militante dans la société française, la librairie ferme en 1981. Au mois de décembre 1982, des camarades féministes lui proposent de créer un Centre d'information sur les droits des femmes (CIDF). Dans le cadre du dispositif dit « îlots sensibles », notre enquêtée déploie des actions d'information et d'accompagnement des femmes dans le quartier populaire du Rouher. Au même moment, elle crée l'association Femmes sans frontières (FSF) qui mène des actions d'entraide et de solidarité auprès des Creilloises. Soumise à des pressions pour réduire les dépenses de ses programmes, elle quitte son poste en avril 1985. Forte de son expérience dans les quartiers populaires, Bénédicte MADELIN est sollicitée pour créer un centre social dans la ville de Creil. De fait, elle est en partie responsable des premières opérations de DSQ qui s'y déroulent. Mais à mesure de l'avancée des travaux, les institutions se détournent des banlieues de l'Oise.

Dès 1991, la professionnelle du travail social présente sa démission. Recrutée comme chargée de mission par le Fonds d'action sociale (FAS) dans le département de la Seine-Saint-Denis en 1992, elle accompagne les associations sur le territoire et leur accorde des subventions. Au bout de 18 mois, la quadragénaire quitte son emploi et passe une audition pour devenir directrice de Profession Banlieue. Son engagement l'amènera à devenir une figure importante de la « nébuleuse » néo-communautarienne et un compagnon de route incontournable de la mission « Mechmache-Bacqué » de 2013.

Dans les années 2000, les acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne s'internationalisent et importent les théories et les pratiques de l'*empowerment* en France.

²⁵⁴ *Ibid.*

1.2.1.3. L'importation et l'adaptation des théories et des pratiques de l'*empowerment* depuis les années 2000

Au tournant du millénaire, la « *marea rosa* » (marée rose)²⁵⁵ qui submerge les pays d'Amérique latine dans les années 1990 et 2000 devient une source d'inspiration intarissable pour les acteurs Français et francophones de la « nébuleuse » néo-communautarienne. Dans les réseaux formels et informels constitués par les militants associatifs, les professionnels de la politique de la Ville, les étudiants et les chercheurs²⁵⁶, tous les regards sont tournés vers l'expérience du budget participatif²⁵⁷ (BP) de Porto Alegre (Brésil) qui représente « *l'espoir d'une autre démocratie* » (Gret, Sintomer, 2002).

En fait, les promoteurs du BP se réunissent dans des réseaux militants — comme le réseau international Démocratiser radicalement la démocratie (DRD) qui voit le jour en 1999 — rattachés plus ou moins explicitement à une mouvance altermondialiste qui se développe essentiellement en région parisienne (Burgos-Vigna, 2019). Par exemple, dans des entretiens biographiques réalisés avec Héloïse NEZ²⁵⁸ et Julien TALPIN²⁵⁹, les deux chercheurs nous révèlent s'être engagés au cours de leurs études dans des actions menées par l'Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (Attac) créée en 1998. En outre, le Forum social économique (FSE) organisé dans les communes de Paris, Saint-Denis, Bobigny (Seine-Saint-Denis) et Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne) en 2003 constitue un grand moment pour le mouvement altermondialiste français qui s'y rassemble.

²⁵⁵ La *marea rosa* désigne une série de victoires électorales des formations politiques de gauche et de centre gauche dans l'Amérique latine du début du XXI^e siècle, marquée à la fois par une critique du néolibéralisme et par la mise en œuvre de politiques progressistes.

²⁵⁶ Ces étudiants et ces chercheurs travaillent dans des disciplines aussi variées que la géographie (Marie-Hélène BACQUÉ), la psychologie (Yann LE BOSSÉ, qui est toutefois québécois), la science politique (Hélène BALAZARD, Yves SINTOMER et Julien TALPIN), ou la sociologie (Marion CARREL et Jean-Pierre WORMS) par exemple.

²⁵⁷ Le budget participatif est un dispositif de « démocratie participative » par lequel les citoyens sont impliqués directement dans l'allocation d'une partie des ressources budgétaires d'une collectivité territoriale, en soumettant et votant des projets d'intérêt public.

²⁵⁸ Entretien avec Héloïse NEZ (n° 1), maîtresse de conférences en sociologie à l'Université de Tours, réalisé le 10 décembre 2020 de 14:02 à 15:05 en visioconférence.

²⁵⁹ Entretien avec Julien TALPIN (n° 1), chargé de recherche en science politique au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) à l'Université de Lille, réalisé le 4 décembre 2020 de 17:42 à 18:46 par téléphone puis en visioconférence.



Figure n° F1-2 : Carte du monde modélisant la circulation internationale des idées de la démocratie « radicale » par les acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne²⁶⁰

²⁶⁰ Carte réalisée à partir du recensement des voyages de Marie-Hélène BACQUÉ, Hélène BALAZARD, Marion CARREL, Bénédicte MADELIN, Héloïse NEZ, Adrien ROUX, et Julien TALPIN.

Dans ce contexte, une véritable « communauté épistémique »²⁶¹ (Haas, 1992) se forme à partir du foyer intellectuel que constitue la « nébuleuse » néo-communautarienne dont les acteurs s'internationalisent — notamment aidés par la multiplication des bourses et des programmes d'échanges subventionnés — pour se faire les « passeurs » (Geeraert, *et al.*, 2020) d'un mouvement de promotion en faveur de la démocratie « radicale » en France (*figure n° F1-2*).

Inscrits *de facto* dans la dynamique des « régimes circulatoires » (Saunier, 2008), les acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne (Marie-Hélène BACQUÉ, Hélène BALAZARD, Marion CARREL, José DHERS, Yann LE BOSSÉ, Bénédicte MADELIN, Héloïse NEZ, Adrien ROUX, Yves SINTOMER et Julien TALPIN parmi nos enquêtés²⁶²) importent les théories et les pratiques de l'*empowerment* et du *community organizing* qui viendront nourrir l'idéologie de la « coalition de cause » pour tenter de révolutionner l'action publique dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014.

Ce transfert s'appuie notamment sur l'engagement d'universitaires (Douillet, 2013) qui font émerger un intérêt scientifique pour la « démocratie participative ». En effet, ces experts qui participent à la création, à l'animation, à l'évaluation et à la circulation des dispositifs de l'« offre publique de participation » commencent à publier les résultats de leurs recherches. Peu à peu, l'objet de la « démocratie participative » s'institutionnalise dans le monde académique. Ce mouvement doit beaucoup à l'impulsion de Loïc BLONDIAUX et d'Yves SINTOMER qui dirigent ensemble le dossier « Démocratie et délibération » publié dans la revue *Politix* en 2002.



« Quand je publie mes premiers travaux sur le sujet, la démocratie participative est envisagée par beaucoup comme une lubie oubliée sur les sentiers de l'utopie inachevée des années 70. En clair, c'était un truc de gauchistes attardés quoi ! », lâche Marie-Hélène BACQUÉ qui se souvient encore des controverses entourant la sortie de l'ouvrage collectif *Gestion de*

²⁶¹ Pour Peter HAAS, une « communauté épistémique » désigne « un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine particulier et une revendication d'autorité en ce qui concerne les connaissances pertinentes pour les politiques » (Haas, 1992, p. 3, notre traduction).

²⁶² Tous n'ont pas fait l'objet d'entretien, c'est le cas de Yann LE BOSSÉ et d'Yves SINTOMER.

proximité et démocratie participative. Une perspective comparative paru en 2005 (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005)²⁶³.

Encadré n° E1-12 : Portrait de Marie-Hélène BACQUÉ, théoricienne et praticienne d'un *empowerment* « à la française »²⁶⁴

Marie-Hélène BACQUÉ naît au Pays basque en 1957 de parents instituteurs et grandit dans l'athéisme et le communisme à Saint-Jean-de-Luz (Pyrénées-Atlantiques). À l'âge de 16 ans, elle adhère aux jeunesses communistes. Cette relation précoce et ambivalente au PCF contribuera à forger sa personnalité d'intellectuelle « radicale » et engagée. En effet, son rattachement filial aux classes populaires par ses grands-parents et son exposition au mythe de la « classe ouvrière » alimentent le sentiment de proximité qu'elle entretiendra plus tard avec ses enquêtés (Bacqué, 2019).

En 1978, Marie-Hélène BACQUÉ quitte son pays basque natal après trois années toulousaines (1975-1978) pour rejoindre la région Île-de-France. Poursuivant ses études supérieures à l'Unité pédagogique d'architecture (UPA) de Paris La Villette (1978-1982), l'étudiante se met en quête d'un appartement qu'elle pourra partager, et c'est un peu par hasard qu'elle trouve un logement devant la cité Émile-Dubois — la cité dite « des 800 » — située dans le quartier du Fort à Aubervilliers (Seine-Saint-Denis) sur laquelle elle mènera ses premières recherches en sciences sociales.

Dans les années 1970, le contexte idéal des études urbaines est dominé par l'école de sociologie française d'obédience marxiste qui est mise en crise par l'effondrement des crédits jusque-là distribués abondamment par l'État planificateur. Ce cadre politico-institutionnel contribue à nourrir l'imaginaire militant de Marie-Hélène qui s'engage à l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et participe à des mobilisations collectives dans la cité Massy-Antony — surnommée le « Grand Ensemble ».

²⁶³ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 2), professeure en études urbaine, réalisé le 1^{er} décembre 2020 de 18:06 à 18:46 en visioconférence.

²⁶⁴ Ce portrait sociologique a été peint à partir de trois entretiens (8 avril 2020, 1^{er} décembre 2020 et 19 mai 2021), de notices biographiques, de témoignages, d'articles de presse et d'ouvrages consacrés ou en partie consacrés à Marie-Hélène BACQUÉ (pour des éléments biographiques, voir en particulier Bacqué, 2019).

En 1982, elle devient architecte diplômé par le gouvernement (DPLG) en soutenant un mémoire de recherche consacré à la réhabilitation de la « cité des 800 » sous la direction de Pierre JOLY. Comme un projet de la Société d'économie mixte (SEM) prévoit la destruction de la cité Émile-Dubois, l'étudiante propose une alternative pour sauver le grand ensemble — une initiative inspirée de la « légende » de l'Alma-Gare de Roubaix. Ce travail lui vaut d'être recrutée comme ingénieure en chef de la fonction publique territoriale dans la commune d'Aubervilliers, où elle dirige le service d'urbanisme tout juste créé suite à la loi de décentralisation qui donne de nouvelles prérogatives aux municipalités en la matière. Encadrée par Antoine HAUMONT, Marie-Hélène passe son diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en aménagement à l'Université Paris 7 au cours de l'année 1983.

Dans le même temps, elle est chargée de mettre en œuvre la réhabilitation du « Grand Ensemble ». Avec ses collègues Carlos et Patrice — des amis de longue date —, la responsable du service d'urbanisme revendique une approche sociale encore originale pour l'époque. C'est par le terrain que Marie-Hélène BACQUÉ découvre la participation du public. *« Ça me semblait être la seule façon de bien faire les choses. Nous sommes partis à la rencontre des habitants pour connaître leur parcours, leurs expériences et leurs attentes. On passait nos soirées et nos week-ends en réunion de concertation pour co-construire ce projet de réhabilitation ! »*, se remémore l'universitaire²⁶⁵. Cependant, tout s'arrête lorsque les élus communistes, qui craignent de perdre le contrôle des opérations, demandent à leurs équipes de travailler de façon plus descendante. Après son départ d'Aubervilliers, notre enquêtée rejoint la commune limitrophe de Saint-Denis où elle est chargée de sa première expérience de maîtrise d'œuvre au sein de la cité Gabriel-Péri. Toutefois, elle ne restera pas longtemps en poste dans les services municipaux de Saint-Denis dont le fonctionnement hiérarchique l'étouffe.

En 1988, Marie-Hélène retourne sur les bancs de l'Université pour passer son diplôme d'études approfondies (DEA) de sciences sociales à l'EHESS. Dans le cadre d'un séminaire donné à l'ENS de la rue d'Ulm, Marie-Hélène rencontre Monique PINÇON-CHARLOT qui va l'initier à la sociologie urbaine. En 1989, l'urbaniste travaille comme architecte libérale et se reconvertit comme directrice d'études au sein du bureau d'études ACT et de la coopérative Acadie jusqu'en 1995 — où sont passés d'autres acteurs proches de la « nébuleuse » néo-communautarienne comme Marion

²⁶⁵ *Ibid.*

CARREL, Renaud EPSTEIN et Thomas KIRSZBAUM avec qui nous avons mené des entretiens.

En 1994, Marie-Hélène BACQUÉ soutient sa thèse de doctorat en études urbaines intitulée *Identités et représentations : Saint-Denis* à l'EHESS sous la direction de Marcel RONCAYOLO. À l'âge de 36 ans, elle devient maîtresse-assistante en sciences humaines à l'école d'architecture de Rennes (Ille-et-Vilaine) (1994-1997). En 1997, Marie-Hélène BACQUÉ est recrutée comme maîtresse de conférences à l'Institut français d'urbanisme (IFU) de l'Université Paris 8 (1997-2005). En 1999, la chercheuse poursuit sa carrière universitaire comme maîtresse de conférences à l'École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC) (1999-2005). En 2003, Marie-Hélène BACQUÉ soutient son HDR intitulé *Les nouvelles figures des quartiers populaires, politiques et représentations. Une approche comparative France/États-Unis* à l'Université de Paris 12. Dans la foulée, elle est recrutée comme professeure de sociologie à l'Université d'Évry-Val-d'Essonne en 2005 (2005-2009).

Grâce à ses recherches, Marie-Hélène BACQUÉ devient l'un des principaux passeurs de l'*empowerment* auquel elle consacre un livre intitulé *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?* co-écrit avec Carole BIEWENER et publié en 2013 qui fait autorité dans la littérature scientifique française et francophone.

Dans les années 2000, cette popularité nouvellement acquise lui permet de nouer des partenariats avec les réseaux formés par les professionnels de la politique de la Ville qui entendent, eux aussi, assumer le rôle de « passeurs » des théories et des pratiques de l'*empowerment* et du *community organizing*.

Dans le cadre de ses activités, Profession Banlieue s'intéresse tout particulièrement à l'enjeu de la participation des habitants des quartiers populaires et organise des voyages d'études afin de s'inspirer des expériences de démocratie participative — avec ou sans guillemets — à l'international et de promouvoir « une autre façon de faire la ville » dans le département de la Seine-Saint-Denis.



« Tous les participants devaient fournir un important travail en aval comme en amont », nous assure Bénédicte MADELIN qui évoque la lecture de références bibliographiques, le recueil de témoignages et d'observations sur le

terrain, ainsi que la restitution orale et écrite des données dans un entretien réalisé le 26 mai 2021²⁶⁶.

Cette démarche est caractéristique de la « nébuleuse » néo-communautarienne qui fonde la légitimité de ses propositions sur un travail de terrain rigoureux.

En mars 2002, une délégation part à la rencontre des acteurs du développement communautaire de Boston (États-Unis d'Amérique) et ce voyage donne lieu à des publications (Bacqué *et al.*, 2002). Dans un article intitulé « De la réforme urbaine au management social aux États-Unis. L'exemple du développement communautaire [...] » publié dans *Les Annales de la recherche urbaine* en 2000, Marie-Hélène BACQUÉ — à qui la présidente de Profession Banlieue demande d'organiser le voyage — étudiait déjà les *community development corporations* (CDCs) qui constituent l'un des pivots à partir desquels le développement communautaire s'est organisé aux États-Unis d'Amérique sous l'impulsion des gouvernements démocrates (Bacqué, 2000)²⁶⁷.

En 2005, Profession Banlieue organise un deuxième voyage d'études à Montréal (Canada). Cette fois, l'objectif est d'interroger la place du développement communautaire dans la gestion urbaine en étudiant le dispositif des tables de quartiers (TQ)²⁶⁸ qui influencera largement les propositions des rapporteurs de la mission sur la citoyenneté et le pouvoir d'agir en 2013 (Bacqué *et al.*, 2005).

En 2007, Profession Banlieue organise un troisième voyage d'étude à Berlin (Allemagne). Avec le programme « Ville sociale » créé en 2000 et le « programme de restructuration urbaine de l'Est » adopté en 2002, les pouvoirs publics prennent appui sur les projets des habitants (fonds de quartier et jurys de quartier) pour développer une approche intégrée du renouvellement urbain et faire naître un « urbanisme participatif » (Bernard *et al.*, 2008). Cette fois, ce voyage s'effectue sans Marie-Hélène BACQUÉ, qui ne s'entendait pas avec l'un des 11 participants de la délégation.

En 2009, une nouvelle excursion était prévue pour Barcelone (Espagne), mais les partenaires locaux et nationaux ont refusé d'apporter leur concours au financement. Cet échec marque la fin d'une tradition « itinérante » pour Profession Banlieue.

²⁶⁶ Entretien avec Bénédicte MADELIN (n° 2), directrice de Profession Banlieue, réalisé le 26 mai 2021 de 09:30 à 11:52 en visioconférence.

²⁶⁷ En fait, ces CDCs sont des structures privées à but non lucratif agréées par l'administration locale et représentant les habitants d'un quartier populaire selon des principes démocratiques pour mettre en œuvre des projets de développement communautaire. Malgré des avancées sociales conséquentes, Marie-Hélène BACQUÉ démontre que leurs actions n'inversent pas les tendances ségrégatives de la société libérale (Bacqué, 2000).

²⁶⁸ Dans le **deuxième chapitre**, l'encadré n° E2-9 est consacré à ce dispositif.

Après les « révoltes sociales » de 2005, des techniciens de la politique de la Ville se réunissent autour du constat d'échec du modèle républicain d'intégration et remettent en question leurs pratiques professionnelles.

En décembre 2006, un groupe d'acteurs sociaux mené par José DHERS lance « Un appel à "revisiter la question communautaire" dans le travail social » publié dans la revue *Actualités sociales hebdomadaires* (ASH)²⁶⁹. Dans ce texte, les signataires demandent la mise en place d'actions collectives s'appuyant sur les ressources communautaires des habitants des quartiers populaires.

Cet « appel à la réflexion pour l'action » — qui répond à l'insuffisance des interventions sociales d'intérêt collectif et des actions communautaires dénoncée dans un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)²⁷⁰ — aboutit à la création du séminaire « Travail social, développement communautaire, éducation populaire et citoyenne » (TSC) avec le soutien du Centre d'études, de documentation, d'information et d'action sociales (CEDIAS-Musée social) et de l'IR-DSU en 2007. Par exemple, des ateliers se tiennent pour échanger autour des théories et des pratiques du travail communautaire en croisant la conception de l'*empowerment* à l'anglo-saxonne et le développement social local et d'ingénierie territoriale à la française.

En fait, ces concepts circulent grâce aux contacts noués par les professionnels de la politique de la Ville au sein de l'Union européenne (UE) et au Canada. En 2008, une journée de travail est organisée au CEDIAS le 5 décembre avec 130 participants²⁷¹.



« *Ce travail d'analyse de quelques expériences significatives devait contribuer à réhabiliter le concept de "travail social communautaire" qui a été délaissé, à tort, depuis une vingtaine d'année [c'est-à-dire depuis l'institutionnalisation de la politique de la Ville], alors que, dans le même temps, se développait un individualisme destructeur des solidarités traditionnelles. Il devrait concourir à faire admettre que les "particularismes identitaires", lorsqu'ils sont intégrés dans une démarche qui vise à les dépasser, sont des réalités porteuses de solidarité qui ne devraient plus effrayer* », expliquent les initiateurs dans un

²⁶⁹ DHERS José, « Un appel à "revisiter la question communautaire" dans le travail social », ASH, n°2487, « Le social en action », 29 décembre 2006. Disponible sur : <<https://ash.tm.fr/hebdo/2487/le-social-en-action/un-appel-a-revisiter-la-question-communautaire-dans-le-travail-social-412793.php>>, consulté le 1^{er} octobre 2021.

²⁷⁰ IGAS, *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Rapport annuel de l'IGAS, Paris, La Documentation française, 2006, 410 pp. Disponible sur : <<https://vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/064000126.pdf>>, consulté le 1^{er} octobre 2021.

²⁷¹ Parmi les intervenants, on retrouve Jacques SAVLATOR (maire d'Aubervilliers), Hélène STROHL (inspectrice générale des Affaires sociales) et François TÉTARD (historienne).

article publié dans la revue *Vie sociale* en 2011 (Dhers, Ladsous, Sommaire, 2011, pp. 157-158).

Surtout, un colloque intitulé « Faire société autrement : Promouvoir le travail social et le développement communautaires pour mieux vivre ensemble demain, égaux et différents, dans une France multiculturelle » est organisé à Aubervilliers les 28 et 29 janvier 2011 — avec l'aide du collectif Pouvoir d'agir sur lequel on reviendra dans la deuxième partie de cette section.

En juin, le Séminaire pour l'intervention sociale communautaire (SPISC) est mis en place pour favoriser l'importation, la diffusion et la circulation locale, nationale et internationale des théories et des pratiques de *l'empowerment* pour révolutionner la politique de la Ville. Toutes ces initiatives contribuent à nourrir la réflexion dans les « espaces périphériques » de l'action publique.

Ces réseaux internationaux s'approfondissent encore dans les années 2010 sous l'impulsion de l'ambassade des États-Unis d'Amérique en France qui repère des *leaders* issus des quartiers populaires de Seine-Saint-Denis, et les invite à la découverte de *l'empowerment* et du *community organizing*.

Dans un article intitulé « *Community organizing* : généalogie, modèles et circulation d'une pratique émancipatrice » et publié la revue *Mouvements* en 2016, Hélène BALAZARD et Julien TALPIN reviennent sur un voyage organisé à Chicago en février 2010. Pendant deux semaines, Leyla ARSLAN, Tara DICKMAN, Réda DIDI — futur conseiller ministériel de François LAMY —, Nassurdine HAIDARI et Ladjî RÉAL se forment aux méthodes qui doivent leur permettre d'imposer les revendications des habitants des quartiers populaires à l'agenda politique (Balazard, Talpin, 2016). À leur retour en France, ces passeurs font circuler des « recettes » en écrivant des rapports ou en organisant des formations au sein de nouvelles structures — Graines de France, Humanity in Action (HIA) France, Studio Praxis et Stop le contrôle au faciès par exemple.

Cependant, ce sont surtout les mouvements sociaux qui mettent en œuvre le projet néo-communautaire dans l'hexagone. En août 2010, un groupe de jeunes professionnels de la politique de la Ville et du travail social — composé d'Hélène BALAZARD²⁷², de Jérôme BAR, de David GABRIEL, d'Emmanuel BODINIER, de

²⁷² Ce projet émerge en juin 2010 sous l'impulsion d'Hélène BALAZARD qui prépare alors une thèse de doctorat en science politique sur ces sujets. BALAZARD Hélène, *Quand la société civile s'organise* :

Pierre-Loïc CHAMBON, de Solène COMPINGT et d'Adrien ROUX — se réunit autour du constat d'échec de la « démocratie participative » en France et fonde le projet Espace des communautés et des habitants organisés (ECHO). Pour sortir de l'emprise des cadres institutionnels, ce réseau mobilise les théories et les pratiques de l'*empowerment* et du *community organizing* tel qu'ils ont pu les observer ou les mettre en œuvre à l'étranger²⁷³.

En 2012, le projet ECHO donne naissance à l'Alliance citoyenne (AC) qui est dirigée par Adrien ROUX (*encadré n° E1-13*) à Grenoble — un acteur particulièrement influent de la « nébuleuse » néo-communautarienne.

Encadré n° E1-13 : Portrait d'Adrien ROUX, « baroudeur » de l'empowerment et du community organizing

Né le 1^{er} septembre 1985 à Annonay (Ardèche), Adrien ROUX grandit dans une famille d'éleveurs de bovins et de porcins engagée dans l'action collective pour défendre les agriculteurs locaux. Dans les années 1970 et 1980, son père se bat en effet contre les contrats d'intégration qui organisent « *l'exploitation de la classe paysanne* »²⁷⁴. Ces luttes sont vécues comme des mythes familiaux, et l'adolescent perpétue la tradition militante en s'engageant à son tour au village. « *Moi, je suis le renégat intello de la famille !* », blague notre enquêté dans un entretien réalisé le 22 décembre 2020²⁷⁵.

Après l'obtention de son baccalauréat en 2003, Adrien entre en classe universitaire préparatoire aux grandes écoles (CUPGE) où il a l'impression de « *se perdre* »²⁷⁶. Pour « se retrouver », l'étudiant rejoint le master politiques publiques et changement social spécialité villes, territoires et solidarité de l'Institut d'études politiques (IEP) de Grenoble en 2005. Embarqué malgré lui dans les mobilisations étudiantes, ces expériences le rappellent à sa socialisation primaire.

l'expérience démocratique de London Citizens, thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Didier CHABANET, Lyon, Université Lyon 2, 2012, 420 pp.

²⁷³ ECHO, *Expérimentation des méthodes du community organizing*, Grenoble, septembre 2010 - décembre 2012, 119 pp. Disponible sur : <<https://www.centres-sociaux.fr/files/2012/12/Livret-ECHO.pdf>>, consulté le 8 octobre 2021.

²⁷⁴ Entretien avec Adrien ROUX (n° 1), fondateur de l'AC, réalisé le 22 décembre 2020 de 15:04 à 15:57 en visioconférence.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*

Dans le même temps, Adrien ROUX approfondit sa socialisation secondaire en voyageant à New-York, Washington, Little Rock (États-Unis d'Amérique) et Toronto (Canada) où il s'imprègne des atmosphères communautariennes. En master recherche, Adrien part étudier à l'Université Saint-Joseph de Beyrouth (Liban) au cours de l'année universitaire 2007/2008. « *En tout, j'ai dû voyager au Moyen-Orient quelques 10 ou 11 fois en auto-stop !* », nous assure-t-il en évoquant un détour par la Syrie pour mener des enquêtes sur l'organisation des communautés rurales ²⁷⁷. Pendant ses interminables trajets en voiture, il rencontre des personnes de tous les horizons et se nourrit de leurs récits. Au bout du monde, le « baroudeur » étudie les luttes pour le pouvoir dans des sociétés en conflit.

En recherche de stage, notre enquêté est accueilli par l'ADELS (2008-2010). Comme il n'a pas les moyens de se loger sur Paris, on lui donne le contact de Fabienne BRUGEL, metteuse en scène de la compagnie de théâtre Nous n'abandonnerons jamais l'espoir (NAJE) engagée pour la transformation sociale et politique. Son hébergeuse offre à Adrien un paquet de photocopies qu'il va laisser traîner jusqu'en 2009. « *Putain, c'est le métier de mes rêves !* », s'exclame-t-il en découvrant les écrits de Saul ALINSKY qui invite chacun à devenir un *community organizer* (un organisateur de syndicats de quartier)²⁷⁸. Lorsque son contrat arrive à échéance, l'ADELS lui propose d'écrire un livre à l'occasion des 50 ans de l'association (Roux, 2011).

Grâce à une avance sur ses droits d'auteur, Adrien ROUX part à Londres d'octobre 2009 à janvier 2010 pour étudier l'organisation communautaire London Citizens — c'est là qu'il rencontre Hélène BALAZARD, avec qui il passe des nuits entières à discuter sur son canapé. En même temps, l'ouvrage *Dreams from My Father : A Story of Race and Inheritance* de 1995 est traduit en français à l'occasion de l'élection de Barack OBAMA à la présidence des États-Unis d'Amérique en 2008, et sa lecture fournit à Adrien d'autres exemples à suivre. Au mois de mars-avril 2010, il part en Inde avec Ekta Parishad, un mouvement populaire qui agit selon le principe gandhien d'action non-violente pour aider le peuple à mieux contrôler les ressources qui lui permettent de subsister (la terre, l'eau et la forêt). Obsédé par la démocratie d'interpellation, Adrien ROUX se donne pour mission de la promouvoir en France.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.*

« *Eh toi le p'tit jeune, on connaît déjà tout ça !* », se moquent ses interlocuteurs qui doutent du caractère opératoire d'un *community organizing* à la française²⁷⁹.

Dans les années 2010, il devient l'un des principaux « passeurs » de ces théories et de ces pratiques avec la mise en œuvre du projet ECHO. En 2010, notre enquête fonde et dirige l'ONG ReAct : Pouvoir d'agir au travail et dans les conflits avec les entreprises (2010-2018). Dès lors, il multiplie ses voyages à l'international et la liste s'agrandit considérablement : « *on pourrait faire une thèse juste là-dessus je crois* », plaisante-t-il²⁸⁰. Depuis 2011, le militant du pouvoir d'agir intervient à l'Institut de formation des travailleurs sociaux (IFTS) à Échirolles (Isère) et à l'Institut régional et européen des métiers de l'intervention sociale (IREIS) à Firminy (Loire). En 2012, Adrien fonde l'AC à Grenoble. Dans cette ville, il enseigne à l'école de management (GEM) de 2012 à 2016 et à Sciences Po (IEPG) (2013-2017). En 2018, notre enquête crée l'Institut Alinsky de Lyon (Rhône) et devient consultant.

Dans un article intitulé « *L'ambition démocratique du *community organizing*. L'exemple de l'Alliance citoyenne de l'agglomération grenobloise* » publié dans la revue *Mouvements* en 2015, Jérémy LOUIS montre que l'AC se donne pour objectif de construire les conditions d'une démocratie conflictuelle pour permettre aux habitants des quartiers populaires de constituer des contre-pouvoirs à partir des colères qu'ils expriment (Louis, 2015).

Depuis sa création en 2012, l'AC est aussi membre du réseau Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN) qui constitue l'une des principales formes d'importation des méthodes du *community organizing* en France.

En définitive, les expériences menées par ces mouvements sociaux et les réussites qui en découlent finissent de convaincre les acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne de se structurer dans une « coalition de cause » pour impulser un changement de « paradigme » dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ *Ibid.*

1.2.2. L'action de la « coalition de cause » néo-communautarienne dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014

Face à l'abandon du plan « Espoir Banlieues » de 2008 qui condamne la politique de la Ville à l'inertie (1.2.2.1.), une « coalition de cause » se forme autour des élus locaux pour porter les revendications des habitants des quartiers populaires (1.2.2.2.) et se structure dans le collectif Pouvoir d'agir afin de faire la promotion des théories et des pratiques de l'*empowerment* dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014 (1.2.2.3.).

1.2.2.1. L'abandon du plan « Espoir Banlieues » de 2008 condamne la politique de la Ville à l'inertie

Aux banlieues qu'il avait juré de « *nettoyer au kärcher* » et de « *débarrasser de la racaille* »²⁸¹, Nicolas SARKOZY promet un énième « plan Marshall »²⁸², produisant un fort effet d'annonce lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2007²⁸³. Après son accession à l'Élysée, cette réforme est conduite par Fadela AMARA, nommée secrétaire d'État en charge de la politique de la Ville auprès de la ministre du Logement (Christine BOUTIN).

²⁸¹ Le 19 juin 2005, Sidi-Ahmed HAMACHE, 11 ans, est tué de deux balles perdues dans la cité des 4 000 à la Courneuve. Au lendemain du drame, le 20 juin 2005, Nicolas SARKOZY, alors ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, se rend sur place et prononce ces mots restés célèbres : « *Dès demain, on va nettoyer au Kärcher la cité des 4 000. On y mettra les effectifs nécessaires et le temps qu'il faudra, mais ça sera nettoyé* ». Quelques mois plus tard, Nicolas SARKOZY se rend sur la dalle d'Argenteuil (Val d'Oise), et s'adresse aux habitants d'une tour : « *Vous en avez assez hein ? Vous en avez assez de cette bande de racailles ? Et bien on va vous en débarrasser* ». *Libération*, « Checknews. Nicolas Sarkozy a-t-il vraiment utilisé le mot kärcher ? », *Libération* [en ligne], 21 mars 2018. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/checknews/2018/03/21/nicolas-sarkozy-a-t-il-vraiment-utilise-le-mot-karcher_1653412/>, consulté le 31 juillet 2024.

²⁸² Le « Plan Marshall », nommé d'après le général Georges MARSHALL, est un projet de programme étatsunien qui vise à accorder des prêts aux pays européens en vue de leur reconstruction après la Seconde Guerre mondiale. Présenté en 1947, celui-ci devient l'European Recovery Program (ERP) en 1948. Par cette expression, on désigne souvent un projet ambitieux de reconstruction des QPV mêlant volontarisme politique et importants moyens financiers.

²⁸³ SARKOZY Nicolas, « Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle, sur les qualités des jeunes et sur leur avenir, Paris le 18 mars 2007 », *vie-publique.fr* [en ligne], 18 mars 2007. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/165940-nicolas-sarkozy-18032007-ump-election-presidentielle-avenir-des-jeunes>>, consulté le 25 juin 2024.

Ce n'est que le 2 juillet 2007 — soit 613 jours après les « révoltes sociales » de 2005 — que le Premier ministre (François FILLON) lance le plan « Respect et égalité des chances » — c'est le premier nom du plan « Espoir Banlieues » — dont l'objectif est de désenclaver les quartiers, de mettre en avant l'« égalité des chances » dans l'éducation et de lancer une dynamique nouvelle sur la formation et l'accompagnement à l'emploi. Pour ce faire, un travail de concertation est entrepris en deux temps sur la première année du mandat de Nicolas SARKOZY : deux blogs s'ouvrent à partir du 1^{er} août afin de recueillir les propositions des habitants et des acteurs locaux, puis se tiennent près de 300 « Rencontres territoriales pour la ville » d'octobre à novembre²⁸⁴. Pendant un débat qui se tient le 9 novembre 2007 à Clichy-sous-Bois, Fadela AMARA est prise à partie par le public et fait cette réponse mémorable : « *Avec ou sans vous, je ferai le plan Marshall !* »²⁸⁵.

Finalement, le plan « Espoir Banlieues - Une dynamique pour la France » — c'est le nom définitif de la réforme — est présenté le 22 janvier 2008 à Vaulx-en-Velin par les ministres — un lieu choisi symboliquement pour faire écho aux « émeutes » de 1979, puis précisé le 8 février par l'Élysée — soit 834 jours après les révoltes sociales de 2005²⁸⁶. Celui-ci vise à la réduction des écarts entre les territoires, et s'articule autour de cinq pôles : désenclavement, éducation, emploi, gestion urbaine de proximité et sécurité. Chaque ministère est invité à détailler son action en faveur des quartiers populaires pour les trois années à venir lors du Comité interministériel des villes (CIV) qui se tient à Meaux (Seine-et-Marne) le 20 juin, mais les modalités de financement restent floues et la réforme n'aboutit pas²⁸⁷.

²⁸⁴ Malgré nos recherches, nous ne sommes pas parvenu à retrouver la trace de ces propositions.

²⁸⁵ *20minutes*, « Fadela Amara n'est pas à Clichy-sous-Bois-Montfermeil " pour faire la belle " », *20minutes* [en ligne], 9 novembre 2007. Disponible sur : <<https://www.20minutes.fr/politique/193478-20071109-fadela-amara-a-clichy-sous-bois-montfermeil-pour-faire-belle>>, consulté le 5 juin 2020.

²⁸⁶ Une démarche qui interroge : les ministres censées être en charge du dossier énoncent les grandes lignes, tandis que le président contraint son champ des possibles ; en tranchant la question du budget, par exemple.

²⁸⁷ Dans son rapport thématique revenant sur une décennie de réformes de la politique de la Ville publié en juillet 2012, la Cour des comptes constate d'ailleurs que « *la dynamique Espoir banlieues a manqué son objectif de mobilisation des ministères [...] pour permettre le retour des quartiers qu'elle cible au niveau du droit commun* » (p. 117) et qu'« *aucun document budgétaire* » (p. 114) ne permet de chiffrer les efforts consentis par l'État. Cour des comptes, *La politique de la Ville une décennie de réforme* [en ligne], rapport public thématique, Paris, La documentation Française, 17 juillet 2012, 335 pp. Disponible sur : <https://ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/rapport_public_politique_de_la_ville.pdf>, consulté le 7 janvier 2022.

Jusqu'à son départ du gouvernement le 13 novembre 2010, Fadela AMARA fustigera l'absence de courage politique, les coupes budgétaires et le manque de moyens mis à sa disposition pour mener à bien cet *aggiornamento*²⁸⁸.

Pour comprendre l'abandon de la réforme de la politique de la Ville, les théories de l'*agenda-setting* offrent un cadre pertinent afin d'analyser comment les priorités politiques sont définies et modifiées, notamment en période de crise.

Dans un ouvrage intitulé *Agendas, Alternatives and Public Policies* publié en 1984, John W. KINGDON démontre que l'agenda politique est déterminé par l'interaction de trois « flux » : le « flux des problèmes » (les enjeux perçus comme nécessitant une intervention politique), le « flux des politiques » (les solutions proposées par les experts pour résoudre ces problèmes) et le « flux de la politique » (les dynamiques qui affectent la volonté politique des décideurs). En fait, une « fenêtre d'opportunité » (*policy window*) s'ouvre pour la « mise à l'agenda » politique d'un « problème public » lorsque ces trois « flux » convergent (Kingdon, 1984).

Au moment de la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, les « flux » sont initialement dominés par les « révoltes sociales » de 2005. Cependant, cet équilibre est bouleversé par le contexte macro-économique. Dans le courant de l'année 2008, la « crise des *subprimes* » — née en 2007 de l'éclatement d'une bulle immobilière et de prêts hypothécaires à haut risque aux États-Unis d'Amérique — se propage dans le monde par la mise en échec du secteur bancaire. En France, les banques subissent de lourdes pertes financières — car celles-ci détenaient d'importants investissements dans des produits adossés à ces prêts — et sont contraintes d'opérer un resserrement du crédit²⁸⁹ qui contribue à un ralentissement économique. Dès lors, cette crise majeure détourne l'attention des responsables politiques vers des enjeux « plus urgents ».

Cet équilibre initial est d'autant plus facilement contrarié que les « cadres cognitifs » des acteurs à la tête des ministères régaliens du gouvernement « Fillon 2 » (2007-2010) relèguent de toute façon cette réforme au second plan.

²⁸⁸ *Le Figaro*, « Fadela Amara dénonce le "sectarisme" », *Le Figaro* [en ligne], 14 novembre 2010. Disponible sur : <<https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2010/11/14/97001-20101114FILWWW00222-fadela-amara-denonce-le-sectarisme.php>>, consulté le 6 avril 2020.

²⁸⁹ Le resserrement du crédit désigne la réduction de la disponibilité des prêts par les banques, qui imposent des conditions plus strictes et des taux d'intérêt plus élevés afin de diminuer leur risque financier.

Dans un article intitulé « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs » publié dans la *Revue française de science politique* en 2005, Pierre MULLER démontre que le changement dans l'action publique résulte de l'interaction dynamique entre les structures institutionnelles, les acteurs impliqués et les « cadres cognitifs » — c'est-à-dire les normes, les valeurs et les croyances — qui guident leurs perceptions et leurs actions (Muller, 2005). Ce sont ces divergences de « référentiel » qui conduisent à des conflits internes jusqu'au plus haut sommet de l'État.

Confronté aux contraintes budgétaires après la crise financière de 2008, le gouvernement se montre réticent à l'idée de débloquer les fonds alloués à la réforme de la politique de la Ville. Dans la mesure où le référentiel néo-libéral — c'est le « cadre cognitif dominant » — privilégie des solutions de marché et de réduction des dépenses publiques pour faire face à la crise, la politique économique menée par Christine LAGARDE (ministre de l'Économie) ne laisse pas de place pour un *aggiornamento* de la politique de la Ville perçu comme trop coûteux. Pour l'ensemble des ministres — à l'exception peut-être de Fadela AMARA —, les ressources doivent être prioritairement dédiées à des mesures économiques directes pour sauver les banques et soutenir l'économie française plutôt qu'à des programmes sociaux de long terme destinés à améliorer les seules conditions de vie des habitants des quartiers populaires.

En fait, la secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville qui fait figure de symbole d'« ouverture » à gauche pour Nicolas SARKOZY s'est placée dans une position très défavorable au sein de l'exécutif. Pendant le processus d'élaboration de la réforme, certains ministères sont plus enclins à soutenir des mesures de sécurité et de contrôle (le ministère de l'Intérieur), tandis que d'autres privilégient des approches plus axées sur le développement social et économique (le ministère de la Ville)²⁹⁰. Ces désaccords, qui s'expliquent en partie par le désajustement entre des profils techniques typiques et un profil associatif plus singulier (*encadré n° E1-14*), ont rendu difficile la définition d'une stratégie cohérente et retardé la mise en œuvre de la réforme de la politique de la Ville.

²⁹⁰ ARCE Charlotte, « Plan (dés)espoir Banlieues », *nonfiction.fr* [en ligne], 25 mars 2011. Disponible sur : <<https://www.nonfiction.fr/article-4430-plan-desespoir-banlieues.htm>>, consulté le 27 juin 2024.

**Encadré n° E1-14 : Portrait de Fadela AMARA, la militante
opportuniste des quartiers populaires²⁹¹**

Issue d'une famille d'origine algérienne, Fadela AMARA naît le 25 avril 1964 à Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme) d'un père ouvrier en bâtiment et d'une mère femme au foyer. Dans sa ville natale, elle grandit dans le quartier d'Herbet où vivent près de 150 familles immigrées plongées dans une grande précarité. Entre l'autorité machiste paternelle et l'affection étouffante de sa mère, Fadela AMARA peine à trouver sa place dans la fratrie de 11 enfants (dont six frères et quatre sœurs) qui évolue tant bien que mal dans la cité de transit clermontoise. Pendant sa scolarité chaotique, elle suit des cours de comptabilité et échoue au Certificat d'aptitude professionnelle (CAP). En 1978, Fadela AMARA assiste à la mort de son jeune frère Malik (5 ans) qui est renversé par une voiture. Ce drame et l'attitude des policiers à l'égard de sa famille conduisent l'adolescente à s'engager dans la lutte contre les discriminations.

Après avoir milité dans diverses associations, Fadela AMARA adhère à SOS Racisme dès 1986. En 2000, la Clermontoise qui s'est désormais installée à Pierrefitte-sur-Seine (Seine-Saint-Denis) est élue présidente de la Fédération nationale des Maisons des potes (FNMP). En 2002, cette organisation lance les « États généraux nationaux des femmes des quartiers » et publie le manifeste *Ni putes ni soumises, c'est maintenant et de cette manière !* pour dénoncer le sexisme et la violence à l'égard des femmes, revendiquer leur liberté et leurs droits dans les quartiers populaires. En réaction à la mort de Sohane BENZIANE (17 ans) — brûlée vive par son ex-petit ami dans un local à poubelle de la cité Balzac de Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne) le 4 octobre 2002, Fadela AMARA fonde l'association Ni putes ni soumises, pour la mixité dans l'égalité et le respect de la différence le 14 avril 2003, dont elle devient la présidente emblématique. En 2004, elle est nommée à la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) et à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) en 2005.

²⁹¹ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques, de témoignages, d'articles de presse et d'ouvrages consacrés ou en partie consacrés à Fadela AMARA. Voir par exemple : AMAR Cécile, *Fadela Amara. Le destin d'une femme*, Paris, Hachette Littératures, 210 pp. ; AMAZIT Faroudja, *Belles et rebelles. Les deux rives*, Paris, Bruno Leprince, 152 pp. ; RIPA Yannick, « AMARA Fadela », in BARD Christine, CHAPERON Sylvie (dir.), *Dictionnaire des féministes. France XVIIIe-XXIe siècle*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 2017, 1 474 pp. [version eBook].

Forte d'une importante notoriété dans le champ associatif, Fadela AMARA fait son entrée en politique lors des élections municipales de 2001 à Clermont-Ferrand. Élue sur la liste socialiste, la militante remet aussitôt sa démission pour dénoncer l'instrumentalisation dont elle estime avoir été victime — en fait, elle n'a pas obtenu la délégation qu'elle espérait²⁹². En 2007, elle soutient la candidature présidentielle de Ségolène ROYAL dont elle attend un ministère (en cas de victoire) ou une circonscription (en cas de défaite). Cependant, Fadela AMARA qui est de nouveau déçue par le PS accepte le sous-secrétariat d'État chargé de la politique de la Ville offert par Nicolas SARKOZY ; lequel avait déjà rendu service — directement ou indirectement — à sa famille quand il était ministre de l'Intérieur²⁹³.

Pendant son ministère, Fadela AMARA a dû s'accommoder de quatre ministres de tutelle en trois ans. Dans la première partie du mandat de Nicolas SARKOZY, le secrétariat d'État chargé de la politique de la Ville est rattaché au ministère du Logement et de la Ville (2007-2009). Cependant, les relations entre Fadela AMARA et Christine BOUTIN sont tendues, chacune défendant sa propre vision de l'action publique déployée dans les quartiers populaires²⁹⁴. Au gré des remaniements, le portefeuille de la politique de la Ville passe sous la tutelle de Brice HORTEFEUX (2009), de Xavier DARCOS (2009-2010) puis d'Éric WOERTH (2010) qui occupent respectivement les postes de ministre du Travail des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville (pour les deux premiers) et de ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique (pour le dernier).

Ces changements successifs de tutelle, le choix des ministres — par exemple, Brice HORTEFEUX a été ministre de l'Immigration et ministre de l'Intérieur — et la

²⁹² REVOL Michel, « La ministre qui dérange », *Le Point*, n° 1842, 3 janvier 2008.

²⁹³ En 1995, Hassen AMARA (l'un des frères de Fadela AMARA) est condamné à 16 ans de prison pour le meurtre d'un bijoutier lors d'un braquage avec prise d'otage à Clermont-Ferrand en 1984. Cet événement marque le début d'une période difficile pour notre enquêtée qui s'endette pour lui fournir un avocat et qui se bat pour obtenir un titre de séjour (il risquait l'expulsion). Peu après que Nicolas SARKOZY soit devenu ministre de l'Intérieur (2005), le titre de séjour de son frère est renouvelé. Dans son livre intitulé *Fadela Amara. Le destin d'une femme* publié en 2009, Cécile AMAR laisse entendre que Nicolas SARKOZY serait intervenu directement dans l'obtention du titre de séjour. Ce que dément formellement Fadela AMARA qui déclare toutefois être « *très reconnaissante* » envers le président de la République. *Le Parisien*, « Mon frère a payé sa dette », *Le Parisien* [en ligne], 25 mai 2009. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/societe/mon-frere-a-payé-sa-dette-25-05-2009-524860.php>>, consulté le 26 juin 2024.

²⁹⁴ Par exemple, Christine BOUTIN a affirmé « *ne pas croire* » au plan « *Espoir Banlieue* ». *Le Monde*, « Le Plan "Espoir Banlieue" de Nicolas Sarkozy devrait être moins ambitieux qu'attendu », *Le Monde* [en ligne], 7 février 2008. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2008/02/07/le-plan-espoir-banlieue-de-nicolas-sarkozy-devrait-etre-moins-ambitieux-qu-attendu_1008786_823448.html>, consulté le 3 avril 2020.

disparition progressive de l'intitulé « Ville » dans la dénomination des ministères démontrent bien la dépriorisation de la politique de la Ville — si tant est qu'elle ait déjà été une « priorité » sous le mandat du président Sarkozy —, qui se retrouve éclipsée par d'autres préoccupations gouvernementales (la réforme des retraites de 2010, principalement) et qui est de toute façon envisagée par le prisme du « paradigme » néo-conservateur (Epstein, 2016).

Ce renoncement inquiète les acteurs de la politique de la Ville qui redoutent que cet *aggiornamento*, dans le contexte chargé de la réforme des collectivités territoriales, ne parvienne plus à s'imposer à l'agenda politique. Alors, des militants de la « nébuleuse » néo-communautarienne vont se lever pour alerter les pouvoirs publics sur le risque de la survenance de nouvelles « révoltes sociales » si rien n'est fait pour accéder aux revendications des habitants des quartiers populaires. En effet, une « coalition de cause » se forme autour de Claude DILAIN et des élus de banlieue pour relancer la réforme de la politique de la Ville.

1.2.2.2. La formation d'une « coalition de cause » autour des élus des quartiers populaires pour relancer la réforme de la politique de la Ville

Dans une tribune publiée dans le journal *Le Monde* du 10 avril 2010, Claude DILAIN (*encadré n° E1-15*) relate le récit d'une « *journée ordinaire* » dans sa commune²⁹⁵, cinq ans après les événements de 2005 qui lui ont valu le surnom de « maire courage ». Établissant le constat de l'inégalité, de l'injustice et du sentiment d'abandon qui règnent dans les quartiers populaires, le maire de Clichy-sous-Bois écrit sa « *honte d'être le représentant impuissant de la République française* »²⁹⁶.

²⁹⁵ En réalité, cette journée n'est pas tout à fait « ordinaire », car Claude DILAIN et Xavier LEMOINE (maire de Montfermeil) ont accueilli une délégation de parlementaires dans le cadre d'une « mission d'évaluation des politiques publiques dans les quartiers en difficulté » et un parcours a été organisé pour leur faire prendre conscience des conditions de vie des habitants.

²⁹⁶ DILAIN Claude, « "Moi, Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois, j'ai honte" », *Le Monde* [en ligne], 10 avril 2010. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2010/04/10/moi-claude-dilain-maire-de-clichy-sous-bois-j-ai-honte_1331612_3224.html>, consulté le 6 septembre 2021.

Encadré n° E1-15 : Portrait de Claude DILAIN, « maire courage » de Clichy-sous-Bois²⁹⁷

Né le 12 août 1948 à Saint-Denis, Claude DILAIN grandit dans le quartier populaire du Bel-Air au sein d'un milieu ouvrier. Après l'obtention de son doctorat à la faculté de médecine de Paris en 1978, il ouvre un cabinet de pédiatrie à Clichy-sous-Bois où il reste pendant longtemps le seul praticien.

Encarté au PS à partir de 1988, notre enquêté devient conseiller municipal de la ville où il exerce de 1989 à 1990. Après un échec aux élections cantonales du Raincy en 1992, il se présente aux élections municipales de cette commune déshéritée. À la tête d'une liste d'union de la gauche — le socialiste s'allie au jeune communiste Olivier KLEIN dont il fera son premier adjoint —, Claude DILAIN est élu maire de Clichy-sous-Bois en 1995 (1995-2001).

Pendant son mandat, le premier édile équilibre le budget de la commune, met en place une stratégie de désendettement tout en investissant dans des actions pour lutter contre la pauvreté, rénover l'habitat et désenclaver la ville. Dans le même temps, il continue d'exercer son métier de médecin quatre demi-journées par semaine jusqu'à sa retraite en 2013.

Au cours de l'année 1997, la municipalité crée une communauté de communes qui deviendra la Communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil (CACM) et que notre enquêté présidera en alternance avec son homologue Montfermeillois. En 1998, il est élu conseiller général du département de la Seine-Saint-Denis dans la circonscription du Raincy (1998-2004) et conseiller régional d'Île-de-France (1998-1999) avant d'être réélu à la mairie de « Clichy » en 2001 (2001-2008). Membre du Conseil national des villes (CNV) depuis 1998, Claude DILAIN en devient le vice-président en 2002 (2002-2006). Dans le cadre de ses fonctions, il est chargé d'émettre un avis sur les projets de loi relatifs à la politique de la Ville et de formuler des propositions au gouvernement.

Au moment des « révoltes sociales » de 2005, Claude DILAIN se tient aux côtés de Mohamed MECHMACHE pour apaiser les tensions et alerter les pouvoirs publics sur les difficultés que rencontrent les habitants des quartiers populaires. Cette année,

²⁹⁷ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques, de témoignages, d'articles de presse et d'ouvrages consacrés ou en partie consacrés à Claude DILAIN.

il gagne le surnom de « maire courage »²⁹⁸ et devient une figure emblématique de la « coalition de cause » — en entretien, des enquêtés de la « nébuleuse » néo-communautarienne font d'ailleurs souvent référence à « Claude », qu'ils ont parfois connu personnellement²⁹⁹. Avec le renfort des militants associatifs qui font campagne pour lui et avec lui, il est réélu maire au premier tour des élections municipales de Clichy-sous-Bois en 2008 (2008-2011). Sa notabilité lui vaut d'être porté à la présidence (2008-2011) de l'Association des maires Ville et Banlieue de France (AMVBF) — une association créée en 1984 et qui regroupe les maires des villes comprenant des quartiers populaires sur leur territoire, dont on retracera l'historique. Privé par la droite de son siège au Conseil général depuis 2004, Claude DILAIN le retrouve en 2011 (2011-2015).

En tant que partisan du non-cumul³⁰⁰, l'édile démissionne de son mandat de maire lorsqu'il est élu sénateur de la Seine-Saint-Denis (2011-2015). Sans responsabilité nationale dans l'appareil du PS, il soutient Martine AUBRY à la « primaire citoyenne » qui conduira François HOLLANDE jusqu'à la présidence de la République en mai 2012. Au palais du Luxembourg, Claude DILAIN rejoint le groupe socialiste (SOC) et poursuit son action au sein des commissions parlementaires comme membre et rapporteur — il sera d'ailleurs rapporteur au Sénat pour la Loi « Lamy » de 2014 qui donnera naissance aux conseils citoyens. Enfin, le sénateur devient président du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en 2014.

Victime d'un accident vasculaire cérébral (AVC) qui le plonge dans le coma, Claude DILAIN meurt à l'hôpital Georges-Pompidou de Paris le 3 mars 2015 à l'âge de 66 ans. Fait chevalier de la Légion d'honneur et de l'ordre national du Mérite, sa mémoire est unanimement saluée dans les champs intellectuels, militants et politiques.

²⁹⁸ MATHIEU Clément, « Le maire courage s'est éteint - Claude Dilain est mort », *Paris Match* [en ligne], 3 mars 2015. Disponible sur : <<https://www.parismatch.com/Actu/Politique/Claude-Dilain-l-ancien-maire-de-Clichy-sous-Bois-est-mort-Le-senateur-PS-etait-un-ardent-defenseur-des-banlieues-719148>>, consulté le 26 juin 2024.

²⁹⁹ Par exemple, notre enquêtée Joëlle BONEU, qui a exercé la fonction de conseillère cohésion sociale dans le cabinet de François LAMY (ministre délégué chargé de la Ville), a été la directrice de cabinet de Claude DILAIN lorsqu'il était maire de Clichy-sous-Bois et son assistante parlementaire lors de son élection à la fonction de sénateur.

³⁰⁰ Depuis 2017, il est interdit aux élus de détenir simultanément le mandat de député ou de sénateur et des fonctions exécutives locales. « Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur », JORF [en ligne], n° 0040, 16 février 2014. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028600521>>, consulté le 24 juin 2024.

Cette lettre ouverte met au jour la réalité quotidienne des habitants des quartiers populaires marquée par la pauvreté, la dégradation des logements, le manque de service public et l'absence de considération politique. En fait, Claude DILAIN se fait le héraut des critiques généralement formulées à l'encontre de la politique de la Ville ; c'est-à-dire une politique publique à la fois « incohérente » et « inefficace » (Epstein, 2013).

Afin de remédier à ces lacunes, le maire de Clichy-sous-Bois enjoint le gouvernement « Fillon 2 » à l'action pour éviter « l'éternel retour » des « révoltes sociales ».



« *La politique de la Ville, si elle n'est pas défendue au plus haut niveau de l'État par un Premier ministre capable de mobiliser tous les ministères, ne peut résoudre les problèmes des banlieues les plus difficiles, quelle que soit la volonté affichée par les ministres ou secrétaires d'État successifs. [...] Qu'attendons-nous ? De nouvelles émeutes ?* », alerte Claude DILAIN³⁰¹.

Dans sa tribune, l'élu propose de faire de la politique de la Ville une Grande Cause nationale. Pour lui, les « échecs » de l'action publique déployée dans les quartiers populaires sont d'abord imputables à la faiblesse du portage politique, à une approche fragmentée et à des mesures ponctuelles et symboliques. Ainsi, le maire de Clichy-sous-Bois défend une approche intégrée de la politique de la Ville qui serait orchestrée par le Premier ministre — c'est-à-dire par le chef du gouvernement — afin de garantir une coordination efficace entre les différents ministères et les principaux niveaux de gouvernance de la politique publique (Régions, État, intercommunalités et communes à ce moment-là).

Cette proposition rejoint les principales conclusions formulées dans les travaux sur la gouvernance urbaine. Dans un ouvrage intitulé *European Cities. Social Conflicts and Governance* publié en 2002, Patrick LE GALÈS met au jour plusieurs conditions essentielles à la « réussite » de la politique de la Ville en Europe. Premièrement, le chercheur souligne l'importance de la gouvernance multi-niveaux qui implique une coopération efficace entre les différents échelons de gouvernement pour permettre une meilleure synergie entre les acteurs, les ressources et les actions. Deuxièmement, il préconise de combiner des mesures de développement économique avec le soutien des initiatives sociales afin de lutter contre les inégalités et de favoriser une cohésion sociale durable. Troisièmement, Patrick LE GALÈS soutient que l'engagement des

³⁰¹ Dilain, 2010, *art. cit.*

habitants dans les processus décisionnels renforce la pertinence et la légitimité des politiques publiques. Ensemble, ces conditions constituent un cadre robuste pour le succès de l'action publique en promouvant une gestion à la fois inclusive, coordonnée et réactive des défis urbains dans les villes européennes (Le Galès, 2002). Parmi ces recommandations, la volonté de favoriser une approche plus inclusive et plus participative de l'action publique a été une préoccupation constante de la carrière politique de Claude DILAIN.

Dans sa tribune, le maire de Clichy-sous-Bois appelle d'ailleurs les pouvoirs publics à associer davantage les habitants et les acteurs locaux des quartiers populaires à la fabrique de la politique de la Ville — une revendication qui prendra le nom de « co-décision » dans le rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013 et de « coconstruction » dans la Loi « Lamy » de 2014.



« Je sais que [...] sans un travail étroit de construction avec les partenaires compétents et les habitants [...], toute intervention sera vouée à l'échec et nous resterons dans l'impasse », affirme notre enquêté dans sa tribune publiée dans *Le Monde* du 10 avril 2010³⁰².

Cet engagement pour la participation citoyenne achève d'inscrire Claude DILAIN dans la « nébuleuse » néo-communautarienne. Toutefois, sa position y est relativement singulière.

Contrairement à la plupart des acteurs dont l'action se situe à l'intersection entre critique de la politique de la Ville et participation active à son élaboration, Claude DILAIN est parvenu à exercer des responsabilités politiques et institutionnelles de premier plan pour tenter de réformer l'action publique de l'intérieur (maire, sénateur, vice-président du CNV par exemple). En conséquence, il a été contraint d'adopter une approche pragmatique — entre contestation et coopération, comme Mohamed MECHMACHE — qui peut être perçue comme une divergence par rapport à certains enquêtés de la « nébuleuse » néo-communautarienne qui opèrent en marge des institutions « officielles », et qui sont à la fois plus radicaux dans leurs revendications et dans leur « répertoire d'action » (Pascal AUBERT, Marie-Hélène BACQUÉ, Bénédicte MADELIN, et Adrien ROUX par exemple). En effet, cette position d'équilibre détermine une conception plus traditionnelle — c'est-à-dire en réalité plus « faible » — de la participation citoyenne.

³⁰² *Ibid.*

Dans sa commune, le maire de Clichy-sous-Bois a mis en œuvre plusieurs initiatives pour développer la « participation » des habitants dans les quartiers populaires. Par exemple, son équipe a organisé des réunions publiques, des balades urbaines et des ateliers d'urbanisme afin de mettre en œuvre le Programme de renouvellement urbain (PRU) lancé en 2003 par Jean-Louis BORLOO (ministre délégué à la Ville) dans l'objectif de réhabiliter et de revitaliser les quartiers d'habitat social. Toutefois, Claude DILAIN concède que seule une minorité de résidents ont participé à ce processus et que leur « participation » s'est arrêtée à « *propos[er] des noms pour les nouvelles rues et les nouveaux squares* »³⁰³. Cette expérience personnelle et représentative des biais de la « démocratie participative » française (Blondiaux, Fourniau, 2011) offre des enseignements précieux pour la réforme de la politique de la Ville de 2014, car elle met en lumière la nécessité d'adopter une approche plus « radicale » afin de dépasser l'échelon de la consultation et d'atteindre les barreaux supérieurs de l'« échelle d'Arnstein »³⁰⁴ (Arnstein, 1969).

Ce « coup de gueule » est rapidement suivi d'une « Lettre à ceux qui ignorent les banlieues » publiée dans *Le Journal du dimanche* (JDD) du 21 mai 2010³⁰⁵. Dans ce document co-signé par des élus membres de l'AMVBF, Claude DILAIN interpelle les responsables politiques et le grand public sur l'importance de reconnaître et d'agir sur les problématiques rencontrées par les habitants.



« *Les maires de banlieue sont en colère. Ils ne cessent d'interpeller les pouvoirs publics sur ces dangers. En vain. La secrétaire d'État en charge de la politique de la Ville [Fadela AMARA] elle-même en est réduite à écrire au Premier ministre [François FILLON] pour s'inquiéter des retards pris sur la réforme des politiques en faveur des quartiers les plus difficiles* », écrivent Claude DILAIN et les co-signataires de l'AMVBF³⁰⁶.

³⁰³ DILAIN Claude, « Entretien avec le maire de Clichy-sous-Bois », *Revue Projet* [en ligne], Dossier « Surveiller et punir », 12 décembre 2010. Disponible sur : <<https://www.revue-projet.com/articles/2010-6-entretien-avec-le-maire-de-clichy-sous-bois/6735>>, consulté le 28 juin 2024.

³⁰⁴ Élaborée par Sherry ARNSTEIN, l'« échelle d'Arnstein » — nommée d'après elle, *a posteriori* — est un modèle théorique de la participation citoyenne, qui classe les degrés d'implication du public dans la prise de décision, allant de la manipulation et la non-participation à la délégation de pouvoir et au contrôle citoyen.

³⁰⁵ DILAIN Claude, « Lettre à ceux qui ignorent les banlieues », JDD [en ligne], 21 mai 2010. Disponible sur : <<https://lejdd.fr/Politique/Lettre-a-ceux-qui-ignorent-les-banlieues-194854-3101708>>, consulté le 6 septembre 2021.

³⁰⁶ *Ibid.*

En mobilisant des figures politiques locales (les élus de banlieue) et en s'appuyant sur des relais médiatiques influents (le JDD), notre enquête parvient à influencer — mais seulement à la marge — l'agenda politique.

En effet, ces craintes qui établissent les fondements d'un oubli des quartiers populaires par l'État et qui sont portées dans l'espace public par le maire de Clichy-sous-Bois sont entendues par d'autres acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne qui se structurent dans le collectif Pouvoir d'agir pour faire la promotion des théories et des pratiques de l'*empowerment* dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014.

1.2.2.3. La structuration de la « nébuleuse » néo-communautarienne dans le collectif Pouvoir d'agir

En écho à la « lettre à ceux qui ignorent les banlieues », Jean-Pierre WORMS — sociologue, député et responsable associatif (*encadré n° E1-16*) — réunit les « têtes de réseaux » d'associations dans le collectif Pouvoir d'agir créé en juin 2010 et publie un manifeste intitulé « Valoriser les capacités citoyennes des quartiers populaires » le 1^{er} juillet 2010³⁰⁷.

Encadré n° E1-16 : Portrait de Jean-Pierre WORMS, le « pouvoir d'agir fait homme »³⁰⁸

Né à Courbevoie (Hauts-de-Seine) le 16 juillet 1934, Jean-Pierre WORMS est le fils de Jean WORMS, un Résistant français exécuté par le régime nazi au camp de concentration de Flossenbürg (Allemagne) en 1945. Notre enquête poursuit des études de philosophie à la Sorbonne et s'engage rapidement dans une carrière militante.

Dès 1955, Jean-Pierre WORMS adhère à la Nouvelle gauche. Au sein de l'UNEF, il soutient l'orientation de la nouvelle direction contre la guerre d'Algérie — une revendication typiquement communautarienne — et succède à Michel DE LA

³⁰⁷ Pouvoir d'agir, « Valoriser les capacités citoyennes des quartiers populaires », *pouvoir.dagir.files.wordpress.com* [en ligne], 1^{er} juillet 2010. Disponible sur : <<http://www.pouvoir.dagir.files.wordpress.com/2011/04/lettre-ouverte-pouvoir-dagir-juin-2010.pdf>>, consulté le 8 septembre 2021 (*via* web.archive.org).

³⁰⁸ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques, de témoignages, d'articles de presse et d'ouvrages consacrés ou en partie consacrés à Jean-Pierre WORMS.

FOURNIÈRE comme président de la Fédération des groupes d'études de lettres (FGEL) en 1956. Ce sont ses positions « à gauche de la gauche » qui l'amènent à rejoindre l'UGS en 1957 et le PSU en 1960 où notre enquêté occupera une place au sein du bureau fédéral (BF) à Paris — on est déjà revenu sur l'importance de ces formations politiques pour la « nébuleuse » néo-communautarienne.

Après ses études, Jean-Pierre WORMS débute une carrière de sociologue à l'Institut des sciences sociales du travail (ISST). En 1960, il entre au Centre de sociologie européenne (CSE) où s'engage une recherche sur le système préfectoral. En 1961, le chercheur rejoint le Centre de sociologie des organisations (CSO) et mène des travaux de sociologie locale qui mettent au jour des corrélations entre la production de l'espace urbain et la territorialisation de l'activité économique. Recruté au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) en 1962, il séjourne à l'Université de Californie à Berkeley en 1964, à l'Université Harvard de Cambridge en 1965 et à l'Université Columbia de New-York en 1966 à l'apogée du mouvement de lutte pour les droits civiques aux États-Unis d'Amérique. Dans les années 1970, le sociologue étudie le système politique urbain et lance une série d'études sur les « bassins d'emplois ». Mais à mesure qu'il progresse dans sa carrière politique, l'universitaire met de côté sa carrière académique.

En 1969, notre enquêté rejoint le PS d'Alain SAVARY et se rapproche du courant rocardien lorsque « Georges Servet » — c'est un pseudonyme de Michel ROCARD — s'y engage à son tour. Sous cette couleur politique, il devient conseiller municipal de Mâcon (Saône-et-Loire) en 1977 et il est nommé maire adjoint chargé des affaires économiques. Candidat aux élections cantonales de 1979, il est élu conseiller général de Saône-et-Loire dans le canton de Mâcon-Sud (1979-1985).

Après l'élection de François MITTERRAND à la présidence de la République en 1981, Jean-Pierre WORMS représente la Nation à l'Assemblée (1981-1986). Son mandat de député est renouvelé par les électeurs de Saône-et-Loire aux élections législatives de 1986 qui instaurent la proportionnelle départementale (1986-1988). Élu au suffrage uninominal universel direct³⁰⁹, il conclut sa carrière politique avec un dernier mandat en 1988 (1988-1993). Pendant ces 12 ans au Palais Bourbon, le député est, entre autres responsabilités, rapporteur de cinq des principales lois de

³⁰⁹ Le suffrage uninominal universel direct est un système électoral où chaque électeur vote directement pour un candidat unique dans une circonscription donnée, et où le candidat ayant obtenu le plus de voix est élu.

décentralisation — une autre préoccupation des origines de la « nébuleuse » communautarienne.

En même temps qu'il réintègre le monde de la recherche, Jean-Pierre WORMS mobilise ses multiples capitaux dans le secteur associatif pour développer des actions sur le terrain. En 1985, il co-fonde France Initiative (FI), une association d'aide à la création d'entreprises qu'il préside de 1989 à 1993, puis de 1997 à 2001 et de 2010 à 2011. En 2001, ses engagements lui valent d'être nommé officier de l'ordre du Mérite. Surtout, notre enquêté est reconnu pour l'action qu'il mène au sein de La Fonda dont il prend la présidence à partir de 2003 (2003-2008). Cette association rassemble les responsables des principaux réseaux associatifs — les « têtes de réseaux » — pour valoriser et promouvoir « *l'apport des associations à la société, en termes de progrès social et environnemental, de solidarité, de citoyenneté et de pouvoir d'agir, mais également en termes de poids économique* »³¹⁰. Partisan convaincu de la participation citoyenne, Jean-Pierre WORMS est placé à la tête de l'Observatoire parisien de la démocratie locale (OPDL) qui est chargé par le maire de Paris (Bertrand DELANOË) « *d'évaluer la qualité de la démocratie participative* » et de « *suivre son évolution* » dans la capitale (2003-2007).

À sa mort qui survient le 12 juillet 2019 des suites d'une maladie, les hommages se multiplient pour regretter le « *pouvoir d'agir fait homme* »³¹¹.



« *Nous devons franchir un pas que la France n'a jamais osé franchir, celui de "l'empowerment" : ouvrir aux habitants de ces quartiers l'accès à la capacité politique pour qu'ils soient les auteurs de la définition de leurs besoins et les coproducteurs des réponses à y apporter pour le développement social de leur territoire. Ne pas les enfermer dans un statut de consommateurs passifs des politiques publiques mais les reconnaître comme citoyens actifs capables de prendre collectivement en main leur propre développement et celui de leur environnement, de porter eux-mêmes leur parole et de conduire leurs projets. Compter sur leurs engagements, leurs convictions, leurs compétences. Bref appuyer cette reconquête de leur dignité civique, de leur pleine citoyenneté, et*

³¹⁰ La Fonda, « Bienvenue à la Fonda, fabrique associative » *fonda.asso.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.fonda.asso.fr/bienvenue-la-fonda-fabrique-associative-o>>, consulté le 7 septembre 2021.

³¹¹ DAVID Anne, in « Jean-Pierre Worms : les hommages se multiplient », *fonda.asso.fr* [en ligne], 15 juillet 2019. Disponible sur : <<https://www.fonda.asso.fr/actualites/jean-pierre-worms-les-hommages-se-multiplient>>, consulté le 7 septembre 2021.

leur en donner les moyens », peut-on lire dans le manifeste qui met au jour un impensé de la politique de la Ville³¹².

Cette lettre ouverte enjoint les pouvoirs publics à engager un changement de culture politique en s'appuyant sur le développement de l'*empowerment* des habitants et des acteurs locaux des quartiers populaires par le recours à la participation citoyenne dans une logique de « coproduction » de la politique de la Ville.

Dans son intervention intitulée « Qu'est-ce que le pouvoir d'agir ? » donnée à la journée de travail « Les droits culturels, un levier pour le pouvoir d'agir » organisée par le conseil départemental de La Manche et qui s'est tenue à Condé-sur-Vire (Manche) le 27 septembre 2016, Jean-Pierre WORMS revient sur la genèse de ce texte et sur le choix d'utiliser le concept de « pouvoir d'agir » dans son acception anglaise.



« *L'expérience vécue est une ressource à valeur potentielle tant sur le plan des politiques publiques que sur le plan du développement économique des territoires. [...] Je ne trouvais pas de terme en français, donc j'ai parlé d'empowerment [qui est] à la fois le processus d'acquisition et de mise en mouvement du pouvoir* », explique-t-il en affirmant être le premier responsable de l'importation du concept en France³¹³.

Sans aucun doute, Jean-Pierre WORMS a contribué à la diffusion du concept d'*empowerment* dans l'hexagone. Toutefois, le mérite de son introduction doit être partagé avec d'autres chercheurs et praticiens qui ont œuvré avant et en même temps que lui pour intégrer et promouvoir cette approche dans la politique de la Ville (Bacqué, Biewener, 2013)³¹⁴. Par ailleurs, la popularité de ce concept ne doit pas occulter les disputes qui ont éclaté au sein même de la « nébuleuse » pour qualifier cette approche néo-communautarienne de l'action publique — on y reviendra.

Parmi les réseaux néo-communautariens qui se réunissent dans le collectif Pouvoir d'agir, on retrouve d'abord les signataires du manifeste publié le 1^{er} juillet 2010 : La Fonda représentée par Pierre VANLERENBERGHE, le Comité national de liaison des associations de prévention spécialisée (CNLAPS) représenté par Francis

³¹² Pouvoir d'agir, 2010, *op. cit.*

³¹³ WORMS Jean-Pierre, in Réseau Culture 21, « Qu'est-ce que le pouvoir d'agir ? », Rediffusion de l'intervention de Jean-Pierre WORMS, Journée de travail « Les droits culturels, un levier pour le pouvoir d'agir », Conseil départemental de La Manche, Condé-sur-Vire, *youtube.com* [en ligne], 27 septembre 2016. Disponible sur : <<https://www.youtube.com/watch?v=x-kQER9k1qk>>, consulté le 6 septembre 2021.

³¹⁴ En particulier le cinquième chapitre de Bacqué, Biewener, 2013 intitulé : « En France, une importation tardive du concept ».

GRANDJEAN, le Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) représenté par Clothilde BRÉAUD, l'Association des directeurs de plans locaux pour l'insertion et l'emploi (EUROPLIE) représentée par Claudine CAMILLIERI, la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF) représentée par Pierre GARNIER et l'IR-DSU représenté par Sylvie REBIÈRE-POUYADE. Tous sont de proches collaborateurs de Jean-Pierre WORMS, qui a mobilisé les relations de son cercle militant en région Rhône-Alpes et en Île-de-France.

Cette lettre ouverte trouve rapidement écho auprès d'autres réseaux — ce qui témoigne d'un mouvement de fonds déjà à l'œuvre au sein de la « nébuleuse » néo-communautarienne —, dont certains rejoignent immédiatement le collectif comme l'Association Sœur Emmanuelle (Asmae) et FI — présidé par Jean-Pierre WORMS, on l'a vu — à la fin de l'année 2010. Après la diffusion du texte d'appel intitulé « Pour mieux vivre ensemble, le pouvoir d'agir des citoyens » et proposé au débat le 28 janvier 2011 à Aubervilliers³¹⁵, cet élargissement se poursuit avec l'engagement de l'ADELS, Agir tous pour la dignité (ATD) Quart Monde, l'Institut Renaudot et Minga. En juin 2011³¹⁶, Pouvoir d'agir est renforcé par l'arrivée de l'Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP), de l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), du réseau des Boutiques de gestion (BGE), du Réseau des écoles de citoyens (Récit) et de l'UNADEL. Dans le même temps, le Collectif s'est ouvert à des associations locales et à des personnes intéressées pour développer un réseau de contact constitué de près d'un millier de personnes.

En l'espace d'un an, Pouvoir d'agir est donc parvenu à rassembler un grand nombre d'acteurs dont la diversité renforce la dynamique et l'efficacité de la « coalition de cause » néo-communautarienne. Ce succès peut être attribué en grande partie à Jean-Pierre WORMS qui incarne l'identité, les valeurs et les objectifs du collectif, et dont la multipositionnalité dans les champs académiques, associatifs et politiques dans différentes zones géographiques ont permis aux partisans de l'*empowerment* de

³¹⁵ Dans ce texte, on peut lire : « *Nous invitons les citoyens, acteurs, réseaux intéressés à débattre des enjeux du pouvoir d'agir, amender ce texte d'appel et rejoindre le Collectif pour faire vivre le message et travailler à des actions locales et nationales* ». Pouvoir d'agir, « Pour mieux vivre ensemble : le pouvoir d'agir des citoyens », *centres-sociaux.fr* [en ligne], 28 janvier 2011. Disponible sur : <<https://www.centres-sociaux.fr/files/2011/02/Appel-collectif-pouvoir-dagir.pdf>>, consulté le 4 juillet 2024.

³¹⁶ Plus exactement, on apprend à cette date que d'autres réseaux ont rejoint le Collectif entre-temps. Pouvoir d'agir, « Les réseaux impliqués », *pouvoir-dagir.fr* [en ligne], 2016. Disponible sur : <<http://www.pouvoir-dagir.fr/about/les-reseaux-impliques/>>, consulté le 4 juillet 2024 (via *web.archive.org*)

mobiliser un large réseau pour défendre leur cause dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014.

Ces 17 organisations aux capacités financières, humaines et logistiques inégales partagent un objectif commun dans leur lutte pour la justice sociale dans les quartiers populaires. En effet, la typologie des acteurs du collectif Pouvoir d’agir (*figure n° F1-3*) montre une répartition équilibrée entre des associations dont les missions sont axées sur le développement social et local (ADELS, CNLRQ, FCSF, Institut Renaudot, IR-DSU, La Fonda, UNADEL), le développement économique (BGE, EUROPLIE, FI, Minga), l’éducation et la prévention des jeunes (ACEPP, AFEV, CNLAPS, Récit), et la lutte contre la pauvreté et pour la défense des droits (Asmae, ATD Quart Monde).

Développement social et local	Développement économique	Éducation et prévention des jeunes	Lutte contre la pauvreté et défense des droits
<ul style="list-style-type: none"> - ADELS - CNLRQ - FCSF - Institut Renaudot - IR-DSU - La Fonda - UNADEL 	<ul style="list-style-type: none"> - BGE - EUROPLIE - FI - Minga 	<ul style="list-style-type: none"> - ACEPP - AFEV - CNLAPS - Récit 	<ul style="list-style-type: none"> - Asmae - ATD Quart Monde

Figure n° F1-3 : Tableau modélisant la typologie des associations membres du collectif Pouvoir d’agir (juin 2011)

Cette relative hétérogénéité au sein du collectif n’est pas un obstacle à son action. Dans un ouvrage intitulé *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action* publié en 2003, Mario DIANI et Doug MCADAM démontrent au contraire que les formes de collaboration inter-organisationnelle renforcent l’efficacité des mouvements sociaux (Diani, McAdam, 2003). En fait, la combinaison des expertises permet à Pouvoir d’agir de répondre à la multiplicité des défis posés par la politique de la Ville en promouvant une approche unique : l’*empowerment* des habitants des quartiers populaires. Ainsi, ce modèle de collaboration inter-associative structuré par un alignement idéologique fort témoigne de la force des alliances stratégiques dans le champ de l’action publique pour converger vers l’horizon de la transformation sociale (Donati, 1991).

Toutefois, cette approche de l’*empowerment* ne fait pas consensus au sein du collectif. En effet, certains professionnels estiment qu’ils la mettent déjà en œuvre sous un autre nom (Bacqué, Biewener, 2013), quand d’autres considèrent que ces théories

et que ces pratiques essentiellement importées des États-Unis d'Amérique sont tout à fait inopérantes dans le contexte français (Kirszbaum, 2013 ; Tellier, 2014)³¹⁷.

Pendant la première phase de son existence (2010-2013), Pouvoir d'agir est un collectif informel qui repose fortement sur le charisme, l'engagement personnel, les réseaux et les ressources de quelques individus moteurs réunis autour de Jean-Pierre WORMS — lequel se concentre sur des activités d'influence et de plaidoyer (*lobbying*) auprès des pouvoirs publics et des institutions pour faire reconnaître la capacité de mobilisation des habitants des quartiers populaires et la capacité de développement de leur *empowerment* par les associations.



« En janvier 2011, je suis devenue la coordinatrice nationale de Pouvoir d'agir. Comme j'étais chargée de missions et d'études à La Fonda, mon employeur a accepté que je passe les 2/5^e de mon temps de travail sur le collectif. [...] Après un voyage de quelques mois, j'ai quitté mon poste pour devenir déléguée chargée d'appui au réseau à la FCSF en novembre 2011. À ce moment-là, Pouvoir d'agir prenait de l'ampleur et j'ai obtenu une disposition contractuelle pour lui consacrer les 3/5^e de mon temps » se souvient Isabelle FOUCHER dans un entretien téléphonique réalisé le 20 novembre 2020³¹⁸.

Ce témoignage met en lumière les ressorts de l'institutionnalisation progressive du collectif. En fait, ce mouvement social se construit sur des logiques très classiques (Tilly, 1978) à l'intersection entre les sphères militantes et professionnelles, ce qui permet à ses membres de naviguer entre les deux mondes et d'y trouver des synergies (Mathieu, 2004). Cette dynamique est d'autant plus fluide que La Fonda et que la FCSF sont parties prenantes de cette action collective, et que la coordinatrice nationale (Isabelle FOUCHER, donc) se trouve en mesure d'obtenir des formes de compromis pragmatiques (Boltanski, Thévenot, 1991) de la part de ses employeurs — en l'occurrence des dispositions contractuelles. Par ailleurs, l'augmentation du temps de travail consacré à Pouvoir d'agir témoigne de l'importance et de la reconnaissance croissantes et rapides du collectif.

³¹⁷ Par exemple, ces dissensions sont évoquées par José DHERS dans un entretien en visioconférence réalisé le 5 novembre 2020 et par Isabelle FOUCHER dans un entretien téléphonique réalisé le 20 novembre 2020.

³¹⁸ Entretien avec Isabelle FOUCHER (n° 1), coordinatrice nationale du collectif Pouvoir d'agir, réalisé le 20 novembre 2020 de 10:10 à 10:55 par téléphone.

Dans le cadre de la chaire de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) « politiques urbaines et citoyenneté », le collectif Pouvoir d'agir participe ensuite à l'organisation d'un colloque international intitulé « *Le community organizing : développer le pouvoir des citoyens ?* » qui se tient les 14, 15 et 16 mars 2012 à l'École de l'aménagement durable des territoires (ENTPE) de l'Université de Lyon à Vaulx-en-Velin.

Afin d'articuler les travaux des chercheurs et des acteurs des démarches de *community organizing* — définis dans le programme comme l'ensemble des outils pour « *l'organisation locale d'individus et de groupes dans une perspective de changements politiques et sociaux* »³¹⁹ —, ce colloque se déroule sur trois journées. Alors que les deux premières (14 et 15 mars 2012) sont dédiées à un état des savoirs pluridisciplinaires sur la question du *community organizing* dans une perspective comparative internationale, la troisième (16 mars 2012) est consacrée à un état des lieux sur le développement du pouvoir d'agir des citoyens en France. Parmi les conférenciers et les discutants, on retrouve des figures académiques de la « nébuleuse » néo-communautarienne comme Marie-Hélène BACQUÉ, Hélène BALAZARD — c'est d'ailleurs la responsable scientifique du comité d'organisation, Marion CARREL, Yves SINTOMER et Julien TALPIN par exemple.

Finalement, ce colloque réunit près de 450 personnes — un « succès fou » pour Isabelle FOUCHER³²⁰ —, ce qui témoigne bien de l'intérêt croissant des mondes académiques, militants et professionnels pour les théories et les pratiques de l'*empowerment* et du *community organizing* en dépit des dissensions sémantiques (Boucher, 2015). Cette réussite permet au collectif Pouvoir d'agir et à la « coalition de cause » de gagner en visibilité, ce qui l'amènera à participer à la concertation lancée par le ministère de la Ville à la fin de l'année 2012 pour refonder l'action publique en faveur des quartiers populaires.

Dans l'entourage de François LAMY, des soutiens de la « nébuleuse » néo-communautarienne font pression sur le ministre délégué à la Ville afin que la question de la participation citoyenne soit mise à l'agenda de la réforme de 2014.

³¹⁹ ENTPE, « Programme de la conférence internationale "Le *community organizing* : développer le pouvoir des citoyens " », *entpe.francelink.net* [en ligne], 14, 15 et 16 mars 2012. Disponible sur : <http://www.entpe.francelink.net/sites/default/files/Documents/Articles/Colloque2012/Programme_version_francaise.pdf>, consulté le 30 juillet 2024.

³²⁰ Entretien avec Isabelle FOUCHER (n° 1), coordinatrice du collectif Pouvoir d'agir, réalisé le 20 novembre 2020 de 10:10 à 10:55 par téléphone.

*

Cette **seconde section** nous a permis de saisir les dynamiques historiques, sociales et institutionnelles qui ont conduit à la formation et à l'action d'une « coalition de cause » néo-communautarienne dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014. À travers cette sociogenèse, on comprend que le processus engagé par les « entrepreneurs de cause » n'entre pas totalement en rupture avec l'histoire de la politique publique.

En effet, la « nébuleuse » néo-communautarienne s'inscrit dans l'héritage d'un mouvement déjà ancien. Formé dans la recomposition de la gauche de 1958, ce courant fait la promotion de la démocratie locale dans des réseaux qui influencent les acteurs de l'action publique — c'est le cas de l'ADELS, par exemple. Aujourd'hui encore, ses propositions continuent de résonner dans le champ des idées par la critique de la rationalisation et de l'institutionnalisation de la démocratie participative. Par ailleurs, la « geste » communautarienne structure toujours les propositions contemporaines. Dans un mouvement réactionnaire, les acteurs de la « nébuleuse » s'inscrivent dans la continuité des « luttes urbaines » pour faire aboutir les expériences inachevées des années 1960-1970 — dont le cas le plus emblématique est sans doute l'APU de l'Alma-Gare de Roubaix.

Après les « révoltes sociales » de 2005, ce mouvement « réactionnaire » revendique des solutions plus progressistes afin de réinventer et de revitaliser la « démocratie participative » dans les quartiers populaires. Pour tenter de résoudre la « crise des banlieues », les chercheurs universitaires (inscrits dans la théorie critique), les militants associatifs (partisans d'une démocratie « radicale ») et les professionnels de la politique de la Ville (structurés en réseaux dans une démarche réflexive) de la « nébuleuse » néo-communautarienne s'internationalisent, importent et adaptent les théories et les pratiques — essentiellement issues d'Amérique du Nord et du Sud — de l'*empowerment* et du *community organizing* au contexte français.

Face à l'abandon de la réforme de la politique de la Ville de 2008, une « coalition de cause » est formée par Claude DILAIN et les maires de banlieue (AMVBF) afin de porter les revendications des habitants des quartiers populaires. Cet appel est entendu par les acteurs de la « nébuleuse » qui se structurent dans le collectif Pouvoir d'agir pour promouvoir le paradigme néo-communautarien dans les « espaces périphériques » de la réforme de 2014.

Conclusion.

Les habitants des quartiers populaires influencent la fabrique de l'action publique dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville

Ce chapitre nous a permis de comprendre en partie les dynamiques historiques, sociales et politiques qui ont conduit à la « mise en crise », à la réforme de la politique de la Ville et à la création du dispositif des conseils citoyens en 2014.

Tout d'abord, les « émeutes » qui éclatent dans les quartiers populaires de la région parisienne et qui se propagent dans toute la France du 27 octobre au 17 novembre 2005 révèlent à l'ensemble de la société les échecs structurels de l'action publique mise en œuvre dans les banlieues depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Par ailleurs, ces « révoltes sociales » constituent un tournant décisif dans la manière dont les habitants des quartiers populaires et leurs représentants perçoivent et contestent la politique de la Ville — en particulier depuis son institutionnalisation, opérée dans les années 1980-1990. En exposant l'inefficacité des dispositifs de « démocratie participative » existants (les conseils de quartier, par exemple), cet événement est devenu le catalyseur d'une prise de conscience à la fois individuelle et collective qui a offert une opportunité aux partisans de la démocratie « radicale » de remettre en question l'« offre publique de participation » déployée dans les quartiers populaires.

Face à l'inertie de la politique de la Ville après l'abandon du plan « Espoir Banlieues » de 2008, une « nébuleuse » s'est structurée dans une « coalition de cause » impulsée par les élus (Claude DILAIN et l'AMVBF) et par les représentants associatifs (Jean-Pierre WORMS et le collectif Pouvoir d'agir) pour tenter d'apporter des réponses à la « crise des banlieues » en faisant la promotion d'un « référentiel » d'action publique à la fois « réactionnaire » et « progressiste ». En effet, ce courant néo-communautarien qui prend racine dans la recomposition de la gauche de 1958 s'inspire des mouvements sociaux urbains des années 1960 et 1970 (comme l'APU de l'Alma-Gare à Roubaix, par exemple) afin de remettre la participation citoyenne au cœur de la politique de la Ville. Pour les acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne, ces expériences de démocratie participative *bottom-up* inachevées ont été neutralisées par un processus d'institutionnalisation *top-down*. Afin de rompre avec cette tendance

typiquement française, ces individus regroupés dans des réseaux militants, professionnels et universitaires se sont fait les « passeurs » des théories et des pratiques de l'*empowerment* et du *community organizing* dans les années 2000. En cherchant à renouer avec la « pureté » de l'idéal participatif qui aurait été dévoyé par l'institutionnalisation de la politique de la Ville, la « nébuleuse » néo-communautarienne réactive en fait le mythe de la « démocratie participative » pour légitimer une autre façon — plus authentique et plus inclusive — de fabriquer l'action publique.

Finalement, l'action de cette « coalition de cause » dans les « espaces périphériques » a été déterminante pour la préparation de la réforme de la politique de la Ville de 2012-2014. En effet, l'un des principaux apports de ce chapitre réside dans l'exploration de ces espaces où les individus qui appartiennent à des mouvements contestataires et qui sont marginalisés dans le processus de fabrication des politiques publiques peuvent développer des approches innovantes afin de remettre en question les « référentiels » de l'action publique. Ce concept offre une perspective renouvelée des processus de transformation sociale et politique, car il permet d'analyser le rôle des catégories dominées dans la production de l'action publique (Talpin, 2020 ; Delfini, Talpin, Vulbeau, 2021).

Dans le **deuxième chapitre**, nous démontrerons comment la « coalition de cause » néo-communautarienne infiltre les cercles décisionnels pour tenter de révolutionner l'« offre publique de participation » au moment de la réforme de la politique de la Ville de 2012-2014.

Chapitre 2.

La « révolution » de la politique de la Ville par l'effet des mécanismes d'inertie de l'action publique



« Cette vie, telle que tu la vis et l'a vécue, il te faudra la vivre encore une fois et encore d'innombrables fois ; et elle ne comportera rien de nouveau, au contraire, chaque douleur et chaque plaisir et chaque pensée et soupir et tout ce qu'il y a dans ta vie d'indiciblement petit et grand doit pour toi revenir, et tout suivant la même succession et le même enchaînement — et également cette araignée et ce clair de lune entre les arbres, et également cet instant et moi-même. L'éternel sablier de l'existence est sans cesse renversé, et toi avec lui, poussière des poussières ! »

NIEZTSCHÉ Friedrich, *Le Gai Savoir*, Paris, Flammarion, 2000 (1882), p. 279.

Introduction.

Une adventice dans un jardin de pierres

Pour la première fois dans l'histoire de la politique de la Ville, la « demande sociale de participation » semble bien réelle (Anquetin, Freyermuth, 2009 ; Blatrix, 2009)³²¹. Cet « impératif » participatif (Blondiaux, Sintomer, 2002) est revendiqué par une « coalition » de cause néo-communautarienne qui s'est formée dans les champs militants, politiques, professionnels et universitaires après les « révoltes sociales » de 2005.

Ainsi, l'inéluctable — mais très attendue — réforme de la politique de la Ville initiée en 2012 ouvre une nouvelle « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 1984) sur la refonte de l'« offre publique de participation » pour la « nébuleuse réformatrice » (Topalov, 1999) réunie autour des théories et des pratiques de l'*empowerment* et du *community organizing*. Dès lors, comment étudier ce processus de réforme qui aboutit en 2014 à la création d'un nouveau (et surtout d'un énième) dispositif de « démocratie participative » ?

Dans un ouvrage collectif intitulé *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)* publié en 1999, Christian TOPALOV définit la réforme comme le moment de « *la redéfinition et [du] bornage de l'horizon des possibles* » qui « *ouvre des territoires nouveaux ou rénovés à l'action publique des individus et des institutions* », et qui « *clôt en même temps ou repousse aux marges d'autres perspectives jusque-là vivantes* » (Topalov, 1999, p. 39).

En forgeant le concept de « nébuleuse réformatrice » dans l'objectif d'étudier le « champ réformateur » entre 1880 et 1914, le sociologue et historien élabore une sorte de métaphore qui englobe à la fois les individus, les réseaux de sociabilité, les institutions et les lieux de rencontre dans un espace où se définit un « sens commun » de la réforme. Pour une fois, les auteurs ont choisi de s'intéresser aux acteurs et aux groupes d'acteurs qui organisent le « champ de la réforme », défini comme l'endroit où se croisent les anciennes et les nouvelles élites, de sorte que, « *pour les uns la réforme est un refuge, pour les autres un tremplin* » (Topalov, 1999, p. 35). Ce programme

³²¹ Cette nuance traduit notre prudence, car la « coalition de cause » néo-communautarienne représente ou estime représenter les habitants des quartiers populaires, qui ne parlent pas d'une voix.

scientifique est heuristique pour étudier la fabrique de la réforme de la politique de la Ville qui débute en 2012 et qui s'achève en 2014.

Ce deuxième chapitre analyse l'« intrusion » inédite des représentants des habitants des quartiers populaires dans un processus classique de (re)production d'une politique publique et le « braquage » manqué d'« entrepreneurs de mobilisation » (McCarthy, Zald, 1987)³²² devenus « entrepreneurs de réforme »³²³ (Topalov, 1999) pour rompre avec l'inertie des « politiques de démocratie participative » (Gourgues, 2013).

En ouvrant la « boîte noire » de la réforme de la politique de la Ville — selon l'expression consacrée —, nous mettons au jour ce qui se joue pour l'« ordre institutionnel » et pour l'« ordre réformateur » qui s'affrontent dans les « espaces centraux » de ce processus plus normatif que transformatif. Quelles sont les dynamiques politiques qui traversent la réforme de la politique de la Ville ? Comment les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne sont-elles mises à l'agenda ? Quels sont les mécanismes inertiels qui limitent la portée de la réforme ? Afin de répondre à ces questions, nous réalisons la prosopographie³²⁴ de l'ensemble des acteurs de ce mouvement réformateur qui aboutit dans le même temps à deux solutions concurrentes après la promulgation de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 : d'une part, la création du dispositif des conseils citoyens et d'autre part, l'expérimentation des tables de quartier.

³²² Dans un ouvrage intitulé *Social Movements in an Organizational Society* publié en 1987, John D. MCCARTHY et Mayer N. ZALD désignent par le concept d'« entrepreneur de mobilisation » des acteurs qui jouent un rôle central dans la création, la gestion et le développement d'une organisation de mouvement social, en mobilisant des ressources humaines et matérielles pour promouvoir une cause collective (McCarthy, Zald, 1987). Indistinctement, nous utiliserons les termes d'« entrepreneurs de mobilisation » et d'« entrepreneurs de cause » pour désigner Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE.

³²³ Dans un article scientifique intitulé « Généalogie de la réforme de l'État » publié dans la *Revue française d'administration publique* en 2006, Marc BARUCH et Philippe BEZÈS appellent à « accorder une importance particulière aux agents ou institutions que l'on peut appeler "entrepreneurs de réforme" ou "faiseurs de revendications" (claim makers) et qui engagent des ressources, du temps et des intérêts dans la désignation de l'administration en problème et dans l'appel à la réforme » pour « défend[re] leurs vues, se concurrence[r] sur l'analyse du problème ou l'offre de solutions et essa[yer] de voir leur point de vue reconnu par les autorités publiques » (Baruch, Bezès, 2006, p. 631).

³²⁴ La prosopographie est une méthode d'étude historique qui analyse les caractéristiques individuelles et collectives d'un groupe de personnes pour mieux comprendre les structures sociales et les dynamiques historiques.

Méthodologie de la recherche

Pour étudier la réforme de la politique de la Ville de 2012-2014 dans toute sa complexité, nous mobilisons des données issues de notre enquête documentaire et qualitative réalisées entre 2015 et 2024.

Dans l'objectif de comprendre la fabrique du dispositif des conseils citoyens, nous avons replacé la réforme de la politique de la Ville dans son contexte et retracé les dynamiques politiques opérants à l'échelle macro, méso et microscopique à partir d'une diversité de sources comme des ouvrages, des articles scientifiques, des articles de presse, de la littérature grise et des ressources disponibles sur internet ou dans les archives par exemple.

Ensuite, nous avons complété cette recherche documentaire par la réalisation de 23 entretiens avec 17 « grands acteurs » et « grands témoins » de la réforme : 4 avec François LAMY et ses collaborateurs au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, 2 avec des agents de l'administration centrale, 9 avec des militants et 8 avec des universitaires directement ou indirectement impliqués dans les différentes étapes du processus.

Enfin, nous avons collecté les documents parlementaires (projet de loi, étude d'impact, rapports, amendements, annexes, différentes versions du texte), et analysé systématiquement les débats en commissions, à l'Assemblée nationale et au Sénat pour « faire parler le Parlement » (De Galembert, Rozenberg, Vigour, 2013).

Afin de comprendre les logiques de la reproduction des politiques de « démocratie participative » dans la fabrique du dispositif des conseils citoyens, nous démontrons que la concertation nationale sur la politique de la Ville de 2012 s'engage d'abord sans les habitants des quartiers populaires (**section 1**) et que les propositions de la « coalition de cause » sont tour à tour intégrées et désintégrées dans la réforme de la politique de la Ville de 2014 (**section 2**).

Section 1.

La concertation nationale sur la politique de la Ville de 2012 engage le « changement » sans les habitants des quartiers populaires

Cette **première section** est dédiée à l'analyse des dynamiques politiques qui traversent la concertation nationale sur la politique de la Ville initiée en 2012. Comment l'enjeu de la « crise des banlieues » est-il traité dans la campagne pour l'élection présidentielle de 2012 ? Quel est le rôle de la « coalition de cause » dans la course électorale ? En quoi l'alternance politique bouleverse-t-elle la politique de la Ville ? Comment la réforme de la politique publique est-elle mise à l'agenda du gouvernement ? Quelles sont les grandes orientations de la réforme ? Le nouveau ministre délégué chargé de la Ville est-il ajusté avec les revendications de la « coalition de cause » ? Quels sont les rapports de force politiques au sein du gouvernement ?

À travers l'étude du contexte et des dynamiques politiques dans lesquels s'inscrit la concertation nationale « Quartiers : engageons le changement ! », nous démontrons que l'enjeu de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville est reléguée à la marge de l'agenda politique par des priorités concurrentes (**2.1.1.**) et des rapports de force gouvernementaux défavorables à la « coalition de cause » néo-communautarienne (**2.1.2.**).

2.1.1. La participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville est reléguée à la marge de l'agenda politique par des priorités concurrentes

En examinant le contexte politique de la réforme de la politique de la Ville, nous démontrons que la refonte de l'« offre publique de participation » n'est pas mise à l'agenda de la concertation nationale, car la « crise des banlieues » n'est pas un enjeu de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012 (**2.1.1.1.**), la défense des intérêts des classes populaires n'est plus un préalable politique mais une variable stratégique pour la gauche de gouvernement (**2.1.1.2.**), et le cadrage « managérial » de la réforme est tracé par l'ordre budgétaire (**2.1.1.3.**).

2.1.1.1. La « crise des banlieues » n'est pas un enjeu de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012

Centrale lors de la campagne précédente encore marquée par les « révoltes sociales » de 2005³²⁵, la thématique de la « crise des banlieues » sombre dans un abysse médiatique et politique³²⁶ à la veille de l'élection présidentielle de 2012.



« Habituellement, les candidats font leur campagne dans nos quartiers avant de les oublier pendant cinq ans. En 2011-2012, c'était même pas un sujet ! Rien n'a changé depuis les émeutes de 2005. Malheureusement, nos quartiers sont retombés dans l'oubli. Même la gauche nous a abandonnés ! Surtout la gauche, d'ailleurs. [...] La classe politique est complètement déconnectée de la réalité ! », s'insurge Mohamed MECHMACHE dans un entretien en visioconférence réalisé le 10 juin 2021³²⁷.

Partie prenante du jeu de la représentation politique et de ses promesses électorales, les candidats — et *a fortiori* de gauche — ne font, cette fois, pas l'effort de prétendre s'intéresser à l'enjeu de l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers populaires. Cette indifférence du personnel politique à l'égard des préoccupations et des revendications des ressortissants de la politique de la Ville renforce leur invisibilisation et leur marginalisation dans le champ politique.

Dans un ouvrage intitulé *La démocratie de l'abstention* et publié en 2007, Céline BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN démontrent d'ailleurs que c'est ce défaut de représentation qui conduit à accroître la méfiance, la défiance, le vote aux extrêmes et le désengagement croissant de ces populations à l'égard des processus électoraux (Braconnier, Dormagen, 2007).

En fait, cette absence du thème de la « crise des banlieues » de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012 semble d'abord liée à un manque d'intérêt patent pour ce problème public dans la société française.

³²⁵ *L'Express*, « Le programme des autres candidats », *L'Express* [en ligne], 16 mars 2007. Disponible sur : <https://www.lexpress.fr/actualite/politique/le-programme-des-autres-candidats_477705.html>, consulté le 21 décembre 2021.

³²⁶ COSSARDEAUX Joël, « Banlieues : les candidats à la présidentielle en panne d'idées », *Les Échos* [en ligne], 5 mars 2012. Disponible sur : <<https://www.lesechos.fr/2012/03/banlieues-les-candidats-a-la-presidentielle-en-panne-didees-352575>>, consulté le 13 mai 2020 ; *L'Express*, « La banlieue, oubliée de la campagne 2012 », *L'Express* [en ligne], 22 février 2012. Disponible sur : <https://www.lexpress.fr/actualite/politique/la-banlieue-oubliee-de-la-campagne-presidentielle_1085419.html>, consulté le 21 décembre 2021.

³²⁷ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 3), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 10 juin 2021 de 09:30 à 11:01 en visioconférence.

Dans une étude par questionnaire réalisée du 15 au 20 mars 2012 par l'Institut français d'études d'opinion publique (IFOP) pour le site d'information *atlantico.fr*, un échantillon représentatif de la population³²⁸ place le thème de « *l'amélioration de la situation dans les banlieues* » à l'avant dernière position des enjeux prioritaires des Français pour les mois à venir — juste devant celui de « *la protection de l'environnement* » —, qui ne rencontre pas encore son succès politique et médiatique (*figure n° F2-1*)³²⁹.

Question : Pour les mois qui viennent, pour chacun des thèmes suivants diriez-vous qu'il est tout à fait prioritaire, important ou secondaire ?			
Thèmes	Prioritaire	Important	Secondaire
La lutte contre le chômage	73 %	26 %	1 %
L'éducation	56 %	41 %	3 %
La santé	55 %	42 %	3 %
Le relèvement des salaires et du pouvoir d'achat	54 %	39 %	7 %
La réduction de la dette publique	53 %	41 %	6 %
La lutte contre la précarité	52 %	45 %	3 %
La lutte contre la délinquance	43 %	51 %	6 %
La lutte contre l'immigration clandestine	36 %	38 %	26 %
La maîtrise du niveau des impôts	35 %	57 %	8 %
La sauvegarde des services publics	32 %	51 %	17 %
L'amélioration de la situation dans les banlieues	27 %	60 %	13 %
La protection de l'environnement	27 %	56 %	17 %

Figure n° F2-1 : Modélisation des résultats généraux de l'étude intitulée *Les thèmes prioritaires pour les prochains mois* réalisée du 15 au 20 mars 2012 par l'IFOP³³⁰

En effet, les résultats de l'enquête quantitative démontrent que seulement 27 % des répondants considèrent ce thème comme étant « *tout à fait prioritaire* », tandis que 60 % le jugent important et que 13 % le trouvent secondaire. Cette faible priorisation, en comparaison avec d'autres enjeux comme « *la lutte contre le chômage* » (73 % de « *tout à fait prioritaire* ») ou « *l'éducation* » (56 % de « *tout à fait prioritaire* »), met en évidence une certaine marginalisation des problématiques que rencontrent les habitants des quartiers populaires dans l'opinion publique.

³²⁸ La représentativité de l'échantillon constitué de 1 256 personnes majeures a été assurée par la méthode des quotas (sexe, âge et profession de la personne interrogée) après stratification par région et catégorie d'agglomération. La passation a eu lieu par questionnaire auto-administré en ligne ou *computer assisted web interviewing* (CAWI) du 15 au 20 mars 2012.

³²⁹ IFOP, *Les thèmes prioritaires pour les prochains mois*, Rapport d'étude, *ifop.com* [en ligne], 23 mars 2012. Disponible sur : <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2018/03/1810-1-study_file.pdf>, consulté le 13 avril 2022.

³³⁰ *Ibid.*

Par ailleurs, l'analyse des résultats selon les sous-catégories démographiques et politiques montre des variations significatives parfois difficiles à expliquer (*figure n° F2-2*).

Thème : L'amélioration de la situation dans les banlieues			
	Prioritaire	Important	Secondaire
Ensemble	27 %	60 %	13 %
Sexe de l'enquêté			
Homme	24 %	62 %	14 %
Femme	30 %	58 %	12 %
Âge de l'enquêté			
18-24 ans	27 %	53 %	20 %
25-34 ans	23 %	61 %	16 %
35-49 ans	26 %	58 %	16 %
50-64 ans	29 %	60 %	11 %
> 65 ans	27 %	67 %	6 %
Profession de l'enquêté			
Agriculteur, artisan ou commerçant	31 %	52 %	17 %
Profession libérale, cadre supérieur	20 %	57 %	23 %
Profession intermédiaire	27 %	58 %	15 %
Employé	30 %	56 %	14 %
Ouvrier	27 %	59 %	14 %
Retraité	26 %	67 %	7 %
Autre inactif	28 %	59 %	13 %
Statut professionnel de l'enquêté			
Salarié du secteur privé	26 %	58 %	16 %
Salarié du secteur public	28 %	57 %	15 %
Indépendant sans salarié, employeur	22 %	60 %	18 %
Région de l'enquêté			
Région parisienne	29 %	61 %	10 %
Nord-Est	25 %	63 %	12 %
Nord-Ouest	26 %	58 %	16 %
Sud-Ouest	33 %	57 %	10 %
Sud-Est	24 %	61 %	15 %
Catégorie d'agglomération			
Communes rurales	27 %	59 %	14 %
Communes urbaines de province	26 %	60 %	14 %
Agglomération parisienne	29 %	61 %	10 %
Proximité politique			
Gauche	29 %	63 %	8 %
• LO/NPA	23 %	62 %	15 %
• FG	35 %	52 %	13 %
• PS	31 %	62 %	7 %
• EELV	18 %	76 %	6 %
MoDem	18 %	66 %	16 %
Droite	26 %	56 %	18 %
• UMP	24 %	65 %	11 %
• FN	31 %	42 %	27 %
Aucune formation politique	25 %	62 %	13 %
Vote au 1^{er} tour de l'élection présidentielle de 2007			
Candidats d'extrême gauche et PC	32 %	58 %	10 %
Ségolène ROYAL (PS)	30 %	63 %	7 %
François BAYROU (MoDem)	24 %	61 %	15 %
Nicolas SARKOZY (UMP)	25 %	63 %	12 %
Jean-Marie LE PEN (FN)	34 %	46 %	20 %

Figure n° F2-2 : Modélisation des résultats détaillés de l'étude intitulée *Les thèmes prioritaires pour les prochains mois* réalisée du 15 au 20 mars 2012 par l'IFOP³³¹

Parmi les enquêtés, les femmes (30 %) sont plus nombreuses que les hommes (24 %) à considérer le thème de « *l'amélioration de la situation dans les banlieues* » comme « *tout à fait prioritaire* ». En outre, les jeunes adultes de 18 à 24 ans (27 %) et les

³³¹ **Légende** : LO=Lutte ouvrière ; NPA=Nouveau parti anticapitaliste ; FG=Front de gauche ; PS=Parti socialiste ; EELV=Europe Écologie — Les Verts ; MoDem=Mouvement démocrate ; UMP=Union pour un mouvement populaire ; FN=Front national ; PC=Parti communiste. **Source** : *Ibid.*

personnes âgées de 50 ans et plus (28 %) sont plus enclins à considérer cet enjeu prioritaire que les autres. Curieusement, les agriculteurs, artisans ou commerçant (31 %) sont aussi plus nombreux à lui accorder de l'importance comparé aux professions libérales et cadres supérieurs (20 %). Résultat plus attendu, les sympathisants du FG (35 %) et du PS (31 %) considèrent ce thème comme « *tout à fait prioritaire* », mais cette moyenne rejoint celle des sympathisants FN (31 %) qui sont aussi les plus nombreux à le déclarer « *secondaire* » (27 %).

Cette absence du problème public de l'agenda politique incite les acteurs de la « coalition de cause » néo-communautarienne à bousculer la campagne pour s'imposer aux candidats — une situation qui rappelle les initiatives de Claude DILAIN et des élus de l'AMVBF en 2010.

Du 21 au 23 février 2012, les militants du collectif ACLEFEU — emmenés par leur président emblématique, Mohamed MECHMACHE — s'installent au rez-de-chaussée d'un hôtel particulier à l'abandon prêté par la mairie de Paris, situé dans le quartier chic du Marais (3^e et 4^e arrondissements). À l'occasion d'une opération de communication, le bâtiment est renommé « ministère de la crise des banlieues » pour accueillir les candidats à l'élection présidentielle de 2012 avec une liste de 23 propositions³³² réparties en six catégories (emploi, logement, éducation, santé, sécurité publique et citoyenneté) afin que cesse la politique de la « *rustine* »³³³.

Dans le volet « citoyenneté », ACLEFEU propose de rendre la participation à tous les scrutins obligatoire et de reconnaître le vote blanc pour redynamiser la démocratie représentative, de limiter le nombre de mandats consécutifs exercés par les

³³² En fonction des sources, on trouve le chiffre de 12 ou de 16 propositions. Cependant, nous comptons 23 propositions principales, accompagnées de sous-propositions. Peut-être s'agit-il d'une confusion des médias avec la publication de 16 propositions pour « *promouvoir la diversité* » et de « *faire bouger la République* » élaborées par le *think tank* (groupe de réflexion) Terra Nova et le média en ligne *Respect Mag* le 24 janvier 2012, ou avec la publication des 120 propositions de l'AMVBF « *pour un engagement national auprès des quartiers* » le 8 mars 2012. ACLEFEU, *Propositions soumises aux candidats à l'élection présidentielle 2012*, *issuu.com* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.issuu.com/emanach/docs/propositions2012?mode=window&backgroundColor=%23222222>>, consulté le 7 août 2024. *Respect Mag*, Terra Nova, *France métissée. 2012, l'appel aux candidats. 16 Propositions Respect Mag/Terra Nova pour faire bouger la République*, *tnova.fr* [en ligne], 24 janvier 2012. Disponible sur : <<https://www.tnova.fr/societe/immigration-integration-non-discrimination/france-metisee-16-propositions-pour-faire-bouger-la-republique/>>, consulté le 7 août 2024. AMVBF, *120 maires de banlieue. 120 propositions. Pour un engagement national auprès des quartiers, ville-et-banlieue.org* [en ligne], 8 mars 2012, 30 pp. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/wp-content/uploads/2012/03/120propositions.pdf>>, consulté le 29 avril 2020.

³³³ MANAC'H Erwan, « Avec Aclefeu, au ministère de la Crise des banlieues », *Politis* [en ligne], 26 février 2012. Disponible sur : <<https://www.politis.fr/articles/2012/02/avec-aclefeu-au-ministere-de-la-crise-des-banlieues-17304/>>, consulté le 13 mai 2020.

élus et de forcer leur mise à la retraite à l'âge légal (62 ans en 2012) afin de renouveler le personnel politique, de soumettre toutes les réformes constitutionnelles aux citoyens par voie référendaire et de créer un guichet « Banque associative » au sein de la CDC pour permettre aux associations de bénéficier immédiatement de leur subvention de démarrage — une revendication qui rappelle la proposition du rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013 de créer une fondation pour la solidarité sociale (proposition n° 5) et de mettre en place un système de sécurisation des associations en attente du versement de subventions (proposition n° 6).

Cette initiative du « ministère de la crise des banlieues » rencontre l'écho médiatique espéré et les représentants politiques de gauche³³⁴ — exclusivement — se pressent à la rencontre du collectif (*figure n° F2-3*).

Présents	Absents
Nathalie ARTAUD	François BAYROU
Clémentine AUTAIN	Nicolas DUPONT-AIGNAN
François HOLLANDE	Marine LE PEN
Eva JOLY	Nicolas SARKOZY
Jean-Luc MÉLENCHON	
Philippe POUTOU	

Figure n° F2-3 : Réponse des candidats à l'élection présidentielle de 2012 à l'invitation du collectif ACLEFEU à se rendre au « ministère de la crise des banlieues »

Parmi les candidats à l'élection présidentielle de 2012, François HOLLANDE est le premier à répondre à l'invitation³³⁵.



« Je viens pour qu'on ait le temps d'un dialogue et après le temps d'une action qui j'espère mobilisera largement les quartiers. Aucun territoire ne doit être délaissé, aucun citoyen ne doit être abandonné. Depuis hélas cinq ans, c'est le sentiment qui s'est installé. [...] Ils veulent me faire des propositions, [...] je vais les entendre, leur répondre de façon à ce que nous puissions avoir non seulement un dialogue, mais une traduction [...]. Il y a eu tellement de

³³⁴ Parmi les candidats à l'élection présidentielle de 2012 qui n'ont pas obtenu leurs 500 parrainages, François ASSELINEAU, président de l'Union populaire républicaine (UPR), est le seul à s'être rendu au « ministère de la crise des banlieues ».

³³⁵ *Le Point*, « Hollande en visite au "ministère de la crise des banlieues" d'ACLEFEU », *Le Point* [en ligne], 22 février 2012. Disponible sur : <https://www.lepoint.fr/politique/hollande-en-visite-au-ministere-de-la-crise-des-banlieues-d-aclefeu-22-02-2012-1433955_20.php>, consulté le 7 août 2024. *Le Parisien*, « Hollande au ministère de la crise des banlieues », *Le Parisien* [en ligne], 23 février 2012. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/elections/presidentielle/hollande-au-ministere-de-la-crise-des-banlieues-23-02-2012-1874199.php>>, consulté le 7 août 2024.

promesses qui ont été faites à ces quartiers, tellement de plans Marshall qui ont été annoncés sans aucune réalité », déplore le candidat socialiste à la presse avant d'entrer dans l'hôtel particulier et d'annoncer sa volonté de créer un « ministère de l'Égalité des territoires »³³⁶.

Dans son allocution du 22 février 2012, François HOLLANDE critique ouvertement la gestion de la « crise des banlieues » par Nicolas SARKOZY pendant son mandat. En effet, il reproche par exemple au président de la République d'avoir trahi ses habitants après l'annonce d'un « *grand plan Marshall* » en 2007 et l'abandon de la réforme « Espoir Banlieues » de 2008.

Pourtant, les quartiers populaires ne constituent pas non plus un enjeu dans la campagne du PS pour l'élection présidentielle de 2012. Comment l'expliquer, en dépit de la « fenêtre d'opportunité » ouverte par les révoltes sociales de 2005 ? En fait, cette absence traduit le désintérêt croissant des socialistes pour leur électorat historique constitué des classes populaires.

2.1.1.2. La défense des intérêts des classes populaires n'est plus un « préalable politique » mais une « variable stratégique » pour la gauche de gouvernement

Dans un ouvrage intitulé *Le « populisme du FN ». Un dangereux contresens* publié en 2004, Annie COLLOVALD met au jour les logiques d'une nouvelle conjoncture intellectuelle et politique dans laquelle les élites considèrent le peuple sans classe comme une agrégation d'individus relevant davantage d'un « *problème à résoudre* » que d'une « *cause à défendre* » (Collovald, 2004, p. 189). Depuis l'accession de Jean-Marie LE PEN au second tour de l'élection présidentielle de 2002, toute la sociologie électorale démontre bien que les partis politiques de gauche ont perdu le monopole du vote ouvrier.

Cette captation de l'électorat, longtemps improbable, s'explique surtout par la désagrégation des liens qui unissaient le PS aux classes populaires. Dans leur livre intitulé *La société des socialistes* publié en 2006, Rémi LEFEBVRE et Frédéric SAWICKI reviennent sur les facteurs structurels de ce divorce. Si les socialistes ne représentent plus les catégories populaires, c'est que leur « société » ne donne plus

³³⁶ HOLLANDE François, in *Le Point*, 2012, art. cit.

forme à ce groupe, qu'elle n'est plus à leur image et qu'elle n'est plus à même de porter ou de défendre leurs intérêts (Lefebvre, Sawicki, 2006).

Cette désaffiliation est d'ailleurs pleinement assumée par le *think tank* Terra Nova — un groupe de réflexion proche du PS — dans un rapport intitulé *Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?* et rendu public le 10 mai 2011³³⁷. Dans ce document, Olivier FERRAND et Bruno JEANBART enjoignent la gauche sociale-démocrate à élargir sa base électorale pour (re)conquérir l'Élysée.

Tout d'abord, cette première contribution au « Projet 2012 » constate un déclin de la coalition historique de la gauche et souligne l'émergence d'un nouvel électorat composé — dans l'ordre d'énonciation — des diplômés, des jeunes, des minorités, des quartiers populaires, des femmes, des non-catholiques et des urbains. Pour les auteurs, cet élargissement ne peut se concentrer en même temps sur deux fractions électorales, à savoir les classes moyennes et les classes populaires.



« *Disons-le clairement : il n'est pas possible aujourd'hui pour la gauche de chercher à restaurer sa coalition historique de classe. La classe ouvrière n'est plus le cœur du vote de gauche, elle n'est plus en phase avec l'ensemble de ses valeurs, elle ne peut plus être comme elle l'a été le moteur entraînant la constitution de la majorité électorale de la gauche. La volonté pour la gauche de mettre en œuvre une stratégie de classe autour de la classe ouvrière, et plus globalement des classes populaires, nécessiterait de renoncer à ses valeurs culturelles, c'est-à-dire de rompre avec la social-démocratie* », écrivent les rapporteurs³³⁸.

En dépit de leur accord avec la droite sur les questions économiques, les classes moyennes partageraient toujours les valeurs culturelles de la gauche. Au contraire, les classes populaires qui adhèrent au programme socio-économique socialiste se rapprocheraient davantage de l'extrême droite sur le plan culturel. Ainsi, cibler les publics historiques du PS conduirait la gauche à renier ses valeurs en s'abandonnant au « social-populisme ».

Anticipant une débâcle à l'élection présidentielle de 2012, le *think tank* propose plutôt « *d'axer la campagne sur les priorités économiques et sociales, autour d'un*

³³⁷ FERRAND Olivier, JEANBART Bruno (dir.), *Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?*, Rapport de Terra Nova pour le « Projet 2012 », *tnova.fr* [en ligne], 10 mai 2011. Disponible sur : <<https://www.tnova.fr/democratie/politique-institutions/gauche-quelle-majorite-electorale-pour-2012/>>, consulté le 12 août 2024.

³³⁸ *Ibid.*, p. 61.

État protecteur, et de faire oublier ses convictions culturelles, notamment sur l'immigration ou l'islam »³³⁹. Après les « révoltes sociales » de 2005, les conclusions de ce rapport font donc des classes populaires une « *stratégie complémentaire* »³⁴⁰ et suscitent de nombreuses réactions de part et d'autre de l'échiquier politique³⁴¹.

Dans les rangs de la gauche socialiste en particulier, un clivage se creuse entre des partisans se revendiquant « progressistes » (Terra Nova) ou « conservateurs » (Fondation Jean-Jaurès) sur la question classiste.

Dans un ouvrage intitulé *L'équation gagnante. La gauche peut-elle enfin remporter la présidentielle ?* publié le 18 mai 2011 — soit une semaine après le rapport de Terra Nova —, Laurent BAUMEL (secrétaire national adjoint du PS à l'international) et François KALFON (secrétaire national du PS en charge des études d'opinion) estiment que c'est à ceux qui éprouvent le plus cruellement un sentiment de déclassement et de précarisation que doit s'adresser la gauche. À leur sens, il faut œuvrer au retour du centre, des séniors et des travailleurs fragilisés qui ont été séduits par le sarkozysme en 2007 et qui pourraient être tentés par le lepénisme — celui de « Marine », cette fois — en 2012. En revanche, les auteurs ne font pas encore le pari des jeunes, des habitants des quartiers populaires et des minorités qui représenteraient des segments trop négligeables d'un électorat essentiellement abstentionniste (Baumel, Kalfon, 2011a).

Autour de Laurent BAUMEL et de François KALFON se forme un réseau d'élus, de militants, d'intellectuels et de sympathisants de gauche critiques envers le PS³⁴² qui publient un *Plaidoyer pour une gauche populaire* au mois de novembre 2011 afin de réaffirmer la nécessité morale et pratique de rassembler les classes populaires et les classes moyennes dans une coalition électorale majoritaire (Baumel, Kalfon, 2011b).

Dans sa contribution intitulée « Les contours flous du peuple de gauche », Rémi LEFEBVRE estime que la défense des intérêts des catégories populaires ne doit pas être une « *variable stratégique* », mais un « *préalable politique* ». En effet, l'éclatement de la société dans les « fractures françaises » (Guilluy, 2010) ne saurait

³³⁹ *Ibid.*, p. 62.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 61.

³⁴¹ *L'Express*, « Gauche et électorat populaire : le rapport de Terra Nova suscite des remous », *L'Express* [en ligne], 13 mai 2011, Disponible sur : <https://lexpress.fr/actualites/1/politique/gauche-et-electorat-populaire-le-rapport-terra-nova-suscite-des-remous_992645.html>, consulté le 6 août 2021.

³⁴² Autour de Laurent BAUMEL et de François KALFON qui dirigent l'ouvrage, on retrouve les contributions de Laurent BOUVET (politiste), Philippe GUIBERT (politiste), Christophe GUILLUY (géographe), Rémi LEFEBVRE (politiste), Alain MERGIER (sociologue) et Camille PEUGNY (sociologue).

occulter la responsabilité de la gauche dans le déclin des consciences de classe. Et si pour parler au peuple, une gauche populaire devait d'abord s'y mêler ? Afin de produire une contre-hégémonie progressiste qui permette d'unir des demandes sociales hétérogènes, le politiste propose d'engager une réflexion sur la conflictualité en associant les partis politiques aux nouvelles formes d'engagement (Lefebvre, 2011a) — une proposition qui rappelle d'ailleurs les ambitions de la « coalition de cause » néo-communautarienne réalisées en partie par La France Insoumise (LFI) à partir de 2016.

Cependant, cette controverse intellectuelle n'influence qu'à la marge les candidats à l'élection présidentielle de 2012.

Vainqueur d'une « primaire citoyenne »³⁴³ polémique en 2011³⁴⁴, François HOLLANDE multiplie les promesses pour reconquérir les classes populaires qui ne sont, désormais, plus acquises à la gauche. Avant sa visite au « ministère de la crise des banlieues », la politique de la Ville fait l'objet de l'engagement n° 27 du programme présidentiel de l'aspirant socialiste qui souhaite « *réinstaller la justice dans tous nos territoires* »³⁴⁵.



« *Je lancerai une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain, je les compléterai par des actions de cohésion sociale en lien avec les collectivités et les associations, et je maintiendrai les services publics dans nos banlieues. J'augmenterai les moyens, notamment scolaires, dans les zones qui en ont le plus besoin et je rétablirai une présence régulière des services de police au contact des habitants* », peut-on lire dans le document rendu public le 26 janvier 2012³⁴⁶.

³⁴³ Ce terme de « primaire citoyenne » fait référence à l'élection primaire organisée par le PS et le Parti radical de gauche (PRG) qui s'est tenue les 9 et 16 octobre 2011 afin de désigner leur candidat commun à l'élection présidentielle de 2012. Parmi les six candidats, on retrouve Martine AUBRY, Jean-Michel BAYLET, François HOLLANDE, Arnaud MONTEBOURG, Ségolène ROYAL et Manuel VALLS.

³⁴⁴ Au début de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012, Dominique STRAUSS-KAHN est le grand favori des sondages pour devenir le candidat socialiste. Cependant, il est contraint de se mettre en retrait de la campagne quand il est arrêté le 14 mai 2011 par la police new-yorkaise à l'aéroport international John-F.-Kennedy de New York. En effet, le directeur général du Fonds monétaire international (FMI) est accusé par Nafissatou DIALLO, femme de chambre de l'hôtel Sofitel de Manhattan où il avait loué une suite, d'agression sexuelle, de tentative de viol, d'abus sexuel et de séquestration.

³⁴⁵ HOLLANDE François, *Le changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France*, Projet présidentiel pour l'élection des 22 avril et 6 mai 2012, *sctibd.com* [en ligne], 26 janvier 2012. Disponible sur : <<https://www.fr.scribd.com/document/79434607/Projet-Presidentiel-Francois-Hollande>>, consulté le 6 décembre 2019.

³⁴⁶ *Ibid.*

Certaines annonces — complètement alignées avec les revendications du collectif ACLEFEU — sont particulièrement plébiscitées par les habitants des quartiers populaires, comme la mise en place du droit de vote pour les étrangers non-communautaires aux élections locales (engagement n° 50) ou le récépissé de contrôle d'identité (engagement n° 30).

Dans son discours de campagne prononcé le 16 mars 2012 au théâtre Pôle-Sud situé dans le quartier de la Meinau à Strasbourg (Bas-Rhin), François HOLLANDE remet en cause le « millefeuille » de la politique de la Ville et propose de mobiliser le droit commun.



« *L'État multiplie les appellations pour en définitive dissimuler la faiblesse de ses interventions. Loin d'intégrer, ces formules sont en fait discriminatoires. [...] Plus personne ne s'y reconnaît, dans les zones ! [...] Mais d'où on est ? On est de France, on est de République, on n'est pas d'une zone ! Toutes les politiques publiques [...] seront amplifiées, démultipliées dans les quartiers de nos villes. J'associerai dans un même contrat de ville les actions en faveur des habitants et les politiques en faveur du cadre de vie* », déclare le candidat socialiste³⁴⁷.

Cette allocution de François HOLLANDE rejoint les principales conclusions formulées à l'encontre des politiques urbaines dans les travaux de sociologie critique.

Dans un ouvrage intitulé *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique* publié en 2007 par exemple, Sylvie TISSOT analyse comment la politique de la Ville a historiquement catégorisé et stigmatisé les quartiers populaires en démultipliant les dispositifs de zonage. Pour la sociologue, ces catégories ont renforcé les inégalités en déplaçant l'attention qui devait être portée aux causes économiques vers des problématiques territoriales et sécuritaires (Tissot, 2007).

En outre, le candidat socialiste — qui a exercé des fonctions de magistrat à la Cour des comptes après sa sortie de l'École nationale d'administration (ENA) en 1980 — s'engage à réformer les mécanismes de financement de la politique de la Ville. Dans le cadre des politiques sectorielles déployées équitablement sur l'ensemble du territoire (les politiques éducatives par exemple), le droit commun s'applique et les crédits sont prélevés sur le budget général de l'État. En revanche, les politiques

³⁴⁷ Discours de campagne de François HOLLANDE, théâtre Pôle-Sud, quartier populaire de la Meinau, de Strasbourg, 16 mars 2012. HOLLANDE François, in « Meeting de François Hollande à Strasbourg », *dailymotion.com* [en ligne], 16 mars 2012. Disponible sur : <<https://www.dailymotion.com/video/xphqzb>>, consulté le 8 août 2024.

publiques mises en œuvre dans les quartiers populaires s'appuient sur des crédits spécifiques censés provoquer des « effets de levier ». Cependant, la principale juridiction financière de l'ordre administratif estime dans son rapport thématique publié le 17 juillet 2012 qu'ils s'avèrent le plus souvent coûteux et inefficaces³⁴⁸.

Ainsi, l'ambition affichée par François HOLLANDE est d'associer « l'humain » et « l'urbain » — une préoccupation déjà formulée par les réseaux professionnels de José DHERS — dans les nouveaux contrats de ville.

Au soir du 6 mai 2012, François HOLLANDE est élu président de la République avec 51,64 % des voix. Cette victoire peut s'expliquer en partie par la mobilisation significative des électeurs des quartiers populaires. Par exemple, le candidat socialiste a obtenu 65,32 % des voix dans le département de la Seine-Saint-Denis — son meilleur score en métropole (celui-ci monte à 71,94 % en Guadeloupe). En 2011, les Séquano-Dionysiens avaient fait l'objet d'une nouvelle campagne d'inscription sur les listes électorales organisée par Mohamed MECHMACHE et son collectif ACLEFEU (*encadré n° E2-1*). En fait, les habitants des banlieues ont vu dans François HOLLANDE et dans ses promesses de « changement » symbolique et social l'opportunité d'une alternative à la politique néoconservatrice de Nicolas SARKOZY (Schaefer, 2013 ; Robine, 2014).

Encadré n° E2-1 : « *La banlieue fera l'élection* ». La campagne d'inscription sur les listes électorales de 2011

Dans une tribune distribuée aux journalistes le 2 novembre 2011³⁴⁹, le collectif ACLEFEU affirme que « *la banlieue fera l'élection* »³⁵⁰ et annonce qu'il lancera très prochainement une nouvelle campagne d'inscription sur les listes électorales dans les quartiers populaires.

³⁴⁸ Cour des comptes, *La politique de la Ville une décennie de réforme*, rapport public thématique [en ligne], Paris, La documentation Française, 17 juillet 2012, 335 pp. Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/rapport_public_politique_de_la_ville.pdf>, consulté le 7 janvier 2022.

³⁴⁹ *L'Humanité*, « Les quartiers aux urnes », *L'Humanité* [en ligne], 3 novembre 2011. Disponible sur : <<https://www.humanite.fr/societe/banlieue-et-quartiers-populaires/les-quartiers-aux-urnes>>, consulté le 14 août 2024.

³⁵⁰ Oktay, « ACLEFEU : la banlieue fera l'élection présidentielle », *BondyBlog* [en ligne], 22 octobre 2011. Disponible sur : <<https://www.bondyblog.fr/politique/aclefeu-la-banlieue-fera-lelection/>>, consulté le 14 août 2024.

Ce 9 novembre 2011, Mohamed MECHMACHE et ses militants organisent une journée de lancement à l'Espace 93 (une salle de spectacle) de Clichy-sous-Bois. Cet évènement mobilise 450 personnes (c'est la capacité maximale de la salle), majoritairement des jeunes, attirés par la présence de personnalités populaires : Black Barbie (rappeuse), Wahid BOUZIDI (humoriste), Jamel DEBBOUZE (humoriste), François DURPAIRE (historien), Grand Corps Malade (slameur), La Fouine (rappeur), Yvan LEBOLLOC'H (acteur), Kamelancien (rappeur), Kamel Le Magicien (prestidigitateur) et Jean-Claude TCHICAYA (chercheur).

Lors de cette journée, un débat est animé par Nordine NABILI, directeur du *BondyBlog* — un média en ligne créé le 11 novembre 2005 pour donner la parole aux habitants des quartiers populaires après les « révoltes sociales » de 2005 — sur l'abstention, l'utilité de s'inscrire et de voter, et sur l'engagement citoyen. Cet exercice a été suivi d'un échange avec le public, pendant lequel les jeunes se sont exprimés sur leurs attentes, notamment en matière d'éducation et d'emploi.

À la fin de la journée, les participants qui souhaitaient s'inscrire sur les listes électorales ont été accompagnés jusqu'à la mairie pour effectuer leurs démarches administratives. Finalement, cette campagne aura permis de sensibiliser une trentaine de personnes qui étaient déjà en possession des documents nécessaires à l'inscription.

Toutefois, la participation des habitants des quartiers populaires n'est pas encore un enjeu de la réforme de la politique de la Ville dont le cadrage, managérial, est essentiellement déterminé par l'ordre budgétaire.

2.1.1.3. L'ordre budgétaire détermine un cadrage managérial de la réforme de la politique de la Ville

Dans son rapport public thématique intitulé *La politique de la Ville. Une décennie de réformes* publié le 17 juillet 2012, la Cour des comptes recommande au gouvernement de Jean-Marc AYRAULT — nommé Premier ministre après l'accession de François HOLLANDE à l'Élysée en mai 2012 — de lancer sans délai une refonte de la géographie prioritaire afin de poursuivre la nécessaire « simplification » de l'action publique engagée par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007 et la Modernisation de l'action publique (MAP) depuis 2012.



« Engager rapidement la réforme de la géographie prioritaire, préalable indispensable à toute nouvelle mesure de la politique de la Ville : concentrer l'effort sur les zones qui présentent le plus de difficultés ; harmoniser les zonages légaux et contractuels », peut-on lire dans les conclusions du rapport³⁵¹.

En fait, les contours de la réforme de la géographie prioritaire tiennent bien davantage à des considérations managériales (réduire le nombre de quartiers pour diminuer les coûts de la politique publique) et techniques (inventer un nouvel outil statistique, le carroyage, permettant de mesurer plus finement la concentration territoriale de la pauvreté) qu'à des enjeux directement politiques après les « révoltes sociales » survenues dans le quartier Fafet-Brossolette-Calmette à Amiens (Somme) en 2012 — sur lesquelles on reviendra ci-après³⁵² (O'Miel, Talpin, 2017). En cherchant avant tout à rationaliser les ressources de la politique de la Ville, la principale juridiction financière de l'ordre administratif fait le choix d'une logique budgétaire qui tend à marginaliser la dimension « participative » de l'action publique déployée dans les quartiers populaires.

Dans un ouvrage intitulé *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État* publié en 2006, Alexandre SINÉ explique comment les politiques budgétaires contraignent l'action publique dans un contexte de rationalisation et de réduction des coûts qui limite considérablement la marge de manœuvre des décideurs (Siné, 2006). Ainsi, les politiques sociales — comme les politiques de « démocratie participative » par exemple —, qui sont perçues comme des innovations secondaires nécessitant des investissements significatifs sans retour immédiat, sont reléguées à la marge de l'action publique.

A minima, la Cour des comptes s'appuie tout de même sur l'avis du CNV intitulé *La démocratie locale et la participation des habitants* publié le 19 janvier 2012 en réponse à la saisine de Fadela AMARA du 17 juin 2010³⁵³ pour soutenir l'approche de la « participation citoyenne » dans la fabrique de la politique de la Ville.

³⁵¹ Cour des comptes, 2012, *op. cit.*, pp. 54-55.

³⁵² DELAPORTE Ixchel, « Fafet (Amiens Nord), chronique d'une mort annoncée », *Mouvements*, vol. 83, n° 3, 2015, pp. 105-110.

³⁵³ CNV, *La démocratie locale et la participation des habitants*, in *action-nogent.fr* [en ligne], 19 janvier 2012. Disponible sur : <<http://www.action-nogent.fr/wp-content/uploads/2014/09/La-d%C3%A9mocratie-locale-et-la-participation-des-habitants-Avis-du-Conseil-National-des-Villes.pdf>>, consulté le 10 mars 2022.



« Un rapport récent du Conseil national des villes sur la démocratie locale et la participation des habitants [d'ailleurs introduit par les contributions de Loïc BLONDIAUX et de Céline BRACONNIER] fait l'analyse d'une crise de l'offre de participation et d'un manque de reconnaissance de l'expression citoyenne. Il propose de mettre en place un cadre de référence partagé en matière de concertation dans chaque territoire de projet, de développer des lieux d'écoute et de partage en donnant toute leur place aux associations et de faire des démarches participatives l'un des axes forts de la future contractualisation », écrivent les rapporteurs de la Cour des comptes dans leur rapport thématique³⁵⁴.

Dans son avis, le CNV formule en effet 12 propositions regroupées en cinq volets : redynamiser la « démocratie participative » en s'appuyant notamment sur la diversité et la meilleure diffusion d'expériences locales, être plus attentif aux absents du débat public, favoriser la participation électorale et lutter contre l'abstention, reconnaître la légitimité et donner plus de place aux démarches ascendantes et à la capacité d'agir des citoyens, mettre la participation au cœur des nouvelles politiques contractuelles et impulser une dynamique de mise en réseau au niveau national. Cependant, la juridiction financière a fait le choix de ne pas reprendre explicitement les recommandations qui vont dans le sens de la promotion des théories et des pratiques de l'*empowerment*.

En fait, la référence à l'idéologie néo-communautarienne est tout à fait centrale dans les quatre principes énoncés par la CNV pour accompagner l'émergence d'un nouveau cycle de la démocratie locale (*encadré n° E2-2*).

Encadré n° E2-2 : Fac-similé des quatre principes énoncés par la CNV dans son avis sur la démocratie locale et la participation des habitants du 19 janvier 2012³⁵⁵

En préalable, le CNV exprime quatre principes essentiels qui doivent guider le renouveler des pratiques de démocratie locale.

³⁵⁴ Cour des comptes, *La politique de la Ville. Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Rapport public thématique, *ccomptes.fr* [en ligne], 1^{er} février 2002, p. 82. Disponible sur : <<https://ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/PolitiqueVille.pdf>>, consulté le 10 mars 2022.

³⁵⁵ CNV, 2012, *op. cit.*, p. 10.

- Changer le regard sur les habitants, les considérer d'abord comme des « ressources » et des acteurs potentiels. [...] Modifier, avant toute chose, la manière dont les décideurs publics (de toutes échelles) regardent et considèrent les habitants des quartiers populaires, à fortiori quand ils sont d'origine étrangère ou jeunes. À l'image d'approches qui résonnent en terme « d'*empowerment* à la française » et de « développement communautaire » dans des pays voisins, il s'agit, autrement dit, de favoriser les approches qui partent du point de vue *partagé* des habitants d'un quartier, et de leur volonté, également *partagée* d'agir sur leur environnement social et urbain. C'est un peu un retour aux sources de la politique de la Ville sur ce terrain participatif qu'il faut effectuer en reconnaissant les habitants comme des acteurs potentiels et pas uniquement des porteurs de handicap ou de difficultés à résoudre.

- Renouveler la conception de l'exercice du pouvoir, en considérant les habitants comme des adultes capables de réflexion et donc en donnant plus d'importance à la phase "délibérative" qui précède et prépare les décisions d'une part et en mettant en délibération les questions qui sont au cœur des préoccupations des habitants d'autre part. Si les élus tranchent, *in fine*, la phase de débat et de délibération doit être conçue comme celle permettant l'expression de tous les points de vue (représentativité) et une forme d'organisation du débat local (gestion des conflits). Les questions mises en débat doivent être celles qui sont « à l'agenda » des habitants et pas uniquement des institutions. C'est une condition essentielle pour redynamiser à la fois la démocratie représentative et la démocratie participative.

- Ne pas opposer démocratie participative et démocratie représentative, elles participent l'une et l'autre à la dynamique de la démocratie locale. L'accès à une citoyenneté pleine et entière ne peut se concevoir sans à la fois une participation à la vie démocratique locale et l'exercice effectif du droit de vote aux différentes élections. Le CNV fait l'hypothèse qu'une dynamique plus démocratique habituelle et continue dans le cadre de la démocratie participative est une condition de ré-enchantement de la pratique électorale. Les causes de l'abstention étant en partie communes à celles de l'essoufflement de la démocratie participative, les efforts de renouvellement de l'une auront nécessairement des effets positifs sur l'autre.

- Prendre en compte les démarches ascendantes, dans un pays où les pratiques nationales et locales sont surtout marquées par des dispositifs descendants mis en place par les pouvoirs publics, il est urgent de réévaluer la légitimité que l'on accorde aux initiatives issues de la société civile et de mettre énergie et moyens à les susciter, les encourager et les soutenir là où bien trop souvent on s'en défie. Les deux mouvements (ascendants et institués) ne s'opposent pas mais les institutions ne peuvent pas se nourrir de la dynamique ascendante sous l'unique forme de l'instrumentalisation. Il y a là un réservoir d'énergie et de dynamiques locales qui n'est pas reconnu ni utilisé parce que notre approche républicaine nous fait nous méfier de l'auto-organisation, des groupes d'intérêt privés locaux, des communautés de toutes sortes. Or, dans d'autres traditions européennes, américaines, africaines... (il ne s'agit pas d'importer purement et simplement) ont montré la force des démarches « *d'empowerment* », de développement communautaire, de « *community organizing* », des initiatives citoyennes dans la capacité collective à améliorer l'intérêt général local. C'est le moment d'utiliser ce potentiel, qui commence à émerger en France à travers diverses initiatives associatives ou démarches de réseaux comme « Pouvoir d'agir » ou « Capacitation citoyenne »³⁵⁶ [...].

Dans son avis, l'instance consultative propose de mettre la participation des habitants des quartiers populaires au cœur de la fabrique de la politique de la Ville. Pour ce faire, le CNV recommande de soutenir l'expérimentation de dynamiques citoyennes ascendantes, autonomes et indépendantes des pouvoirs publics par la mise en œuvre de mécanismes de financement public et privés à travers des « fonds pour l'initiative citoyenne » et par l'accompagnement des acteurs associatifs.

Ce programme — déjà très proche du constat et des propositions formulées dans le rapport « Mechemache-Bacqué » de 2013 — démontre bien que la « nébuleuse » est parvenue à pénétrer le paysage institutionnel de la politique de la Ville. Parmi les co-présidents du groupe de travail du CNV, on retrouve d'ailleurs des acteurs de la « coalition de cause » comme Pascal AUBERT (Pouvoir d'agir) et Bénédicte MADELIN (Profession Banlieue) par exemple. En outre, l'avis de l'instance est nourri de l'audition de Jean-Pierre WORMS (La Fonda) et des interventions de Marion CARREL, Thomas KIRSZBAUM (des chercheurs universitaires) et François VERCOUTÈRE (FCSF) à

³⁵⁶ Au cours de nos recherches, nous n'avons pas rencontré ce réseau : c'est un angle mort de notre recherche.

l'occasion des ateliers de travail organisés par le cabinet de conseil MUSE D. Territoires les 24 octobre, 9 et 21 novembre 2011³⁵⁷.

Alors que des solutions innovantes sont proposées, la Cour des comptes ne fait pas référence à ces recommandations qui offrent une véritable opportunité de transformation de la politique de la Ville. Reconnaisant le constat d'une « crise de l'offre publique de participation », la juridiction financière ne retient que les propositions qui s'intègrent au « référentiel » de l'action publique et qui prolongent les dynamiques déjà mises en œuvre par les politiques publiques. Par exemple, la Cour des comptes fait référence à la mise en place d'un « cadre de référence partagé » qui s'inscrit dans la tradition française d'institutionnalisation des démarches de « démocratie participative ».

Ainsi, la participation des habitants des quartiers populaires n'est pas encore un enjeu de la réforme de la politique de la Ville. De fait, les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne sont reléguées à la marge de l'agenda politique par des rapports de force défavorables au sein du gouvernement.

2.1.2. Les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne sont reléguées à la marge de l'agenda politique par les rapports de force au sein du gouvernement

En examinant les dynamiques politiques à l'œuvre dans la réforme de la politique de la Ville de 2012-2014, nous démontrons que le nouveau ministre délégué chargé de la Ville n'est pas ajusté avec les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne (**2.1.2.1.**), que la mise à l'agenda de la réforme est contrariée par l'indifférence du pouvoir exécutif (**2.1.2.2.**) et que François LAMY est pris dans un rapport de force politique défavorable au sein du gouvernement (**2.1.2.3.**).

2.1.2.1. Le nouveau ministre délégué chargé de la Ville n'est pas ajusté avec les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne

Après son élection à la présidence de la République en mai 2012, François HOLLANDE nomme donc Jean-Marc AYRAULT à Matignon et lui confie la tâche de

³⁵⁷ CNV, 2012, *op. cit.*, p. 17.

former un gouvernement de synthèse. En effet, depuis sa désignation à la « primaire citoyenne » de 2011, le candidat socialiste a engagé un travail de rassemblement au sein de son parti qu'il poursuit après sa victoire en tentant de contenter tous les courants du PS dans l'attribution des portefeuilles ministériels³⁵⁸.

Ce 16 mai 2012, le Secrétaire général de la présidence (Pierre-René LEMAS) apparaît sur le perron de l'Élysée avec plusieurs heures de retard sur l'horaire prévu pour en annoncer la composition (*figures n° F2-4 et F2-5*). François LAMY — seul représentant du courant aubryste — est nommé ministre délégué chargé de la Ville auprès de Cécile DUFLOT, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement³⁵⁹.

En retraçant sa trajectoire sociologique et politique, notre objectif est de comprendre dans quelle mesure ce nouveau ministre est disposé à entendre (ou pas) les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne.

Né le 31 octobre 1959 à Brunoy (Seine-et-Oise), François LAMY est le fils de Bernard LAMY, ingénieur des travaux publics de l'État (ITPE) et de Geneviève LACROIX, responsable associative et politique qui a exercé le mandat d'adjointe à la mairie du 15^e arrondissement de Paris de 1983 à 1989. Notre enquêté est le cadet d'une fratrie de trois enfants qui grandissent dans une famille aisée, de droite et catholique pratiquante.

Entré à la cité scolaire Michelet de Vanves (Hauts-de-Seine), François LAMY rejoint ensuite le lycée Buffon de Paris avant d'obtenir son baccalauréat au lycée privé Saint-Sulpice situé en plein cœur de la capitale. Poursuivant une formation de professeur des écoles, il intègre l'École normale d'Étiolles (Essonne).

Dans la « banlieue rouge » de Palaiseau (Essonne), François LAMY entre dans la vie active comme animateur de centre de loisirs avant de devenir instituteur de classe maternelle à Corbeil-Essonnes (Essonne) et à Grigny (Essonne) de 1981 à 1985. Contre toutes les logiques de sa socialisation — il vient d'une famille aisée, de droite et catholique pratiquante —, son engagement précoce à gauche lui permet rapidement d'envisager une carrière de « professionnel de la politique ».

³⁵⁸ LEFEBVRE Rémi, in BOUCHET-PETERSEN Jonathan, « C'est un bon dosage », *Libération* [en ligne], 16 mai 2012, <https://www.liberation.fr/france/2012/05/16/c-est-un-bon-dosage_819327>, consulté le 17 avril 2020.

³⁵⁹ *Le Monde*, « Les profils des 34 ministres du gouvernement Ayrault », *Le Monde* [en ligne], 16 mai 2012. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/05/16/le-gouvernement-de-jean-marc-ayrault_1702528_1471069.html>, consulté le 13 août 2024.

Fonction	Nom	Parti
Premier ministre	AYRAULT Jean-Marc	PS
Ministre des Affaires étrangères	FABIUS Laurent	PS
Ministre de l'Éducation nationale	PEILLON Vincent	PS
Garde des Sceaux, ministre de la Justice	TAUBIRA Christiane	Walwari
Ministre de l'Économie, des Finances et du Commerce extérieur	MOSCOVICI Pierre	PS
Ministre des Affaires sociales et de la Santé	TOURAINÉ Marisol	PS
Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement	DUFLOT Cécile	EELV
Ministre de l'Intérieur	VALLS Manuel	PS
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	BRICQ Nicole	PS
Ministre du Redressement productif	MONTEBOURG Arnaud	PS
Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social	SAPIN Michel	PS
Ministre de la Défense	LE DRIAN Jean-Yves	PS
Ministre de la Culture et de la Communication	FILIPPETTI Aurélie	PS
Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	FIORASO Geneviève	PS
Ministre des Droits des femmes, porte-parole du gouvernement	VALLAUD-BELKACEM Najat	PS
Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire	LE FOLL Stéphane	PS
Ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique	LEBRANCHU Marylise	PS
Ministre des Outre-mer	LUREL Vincent	PS
Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative	FOURNEYRON Valérie	PS

Figure n° F2-4 : Tableau modélisant la répartition des ministres dans le gouvernement « Ayrault 1 » (2012)

Fonction	Ministre de rattachement	Nom	Parti
Ministre délégué au Budget	Ministre de l'Économie, des Finances et du Commerce extérieur	CAHUZAC Jérôme	PS
Ministre déléguée à la Réussite éducative	Ministre de l'Éducation nationale	PAU-LANGEVIN George	PS
Ministre délégué aux Relations avec le Parlement	Premier ministre	VIDALIES Alain	PS
Ministre déléguée auprès de la ministre de la Justice	Ministre de la Justice, garde des Sceaux	BATHO Delphine	PS
Ministre délégué à la Ville	Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement	LAMY François	PS
Ministre délégué aux Affaires européennes	Ministre des Affaires étrangères	CAZENEUVE Bernard	PS
Ministre déléguée aux Personnes âgées et à la Dépendance	Ministre des Affaires sociales et de la Santé	DELAUNAY Michèle	PS
Ministre déléguée à l'Artisanat, au Commerce et au Tourisme	Ministre du Redressement productif	PINEL Sylvia	PRG
Ministre délégué à l'Économie sociale et solidaire	Ministre de l'Économie, des Finances et du Commerce extérieur	HAMON Benoît	PS
Ministre déléguée à la Famille	Ministre des Affaires sociales et de la Santé	BERTINOTTI Dominique	PS
Ministre déléguée aux Personnes handicapées	Ministre des Affaires sociales et de la Santé	CARLOTTI Marie-Arlette	PS
Ministre délégué au Développement	Ministre des Affaires étrangères	CANFIN Pascal	EELV
Ministre déléguée aux Français de l'étranger et à la Francophonie	Ministre des Affaires étrangères	BENGUIGUI Yamina	DVG
Ministre délégué aux Transports et à l'Économie maritime	Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	CUVILLIER Frédéric	PS
Ministre déléguée aux Petites et Moyennes entreprises, à l'Innovation et à l'Économie numérique	Ministre du Redressement productif	PELLERIN Fleur	PS
Ministre délégué aux Anciens combattants	Ministre de la Défense	ARIF Kader	PS

Figure n° F2-5 : Tableau modélisant la répartition des ministres délégués dans le gouvernement « Ayrault 1 » (2012)

Dans les années 1970, François LAMY s'engage d'abord contre les dictatures autoritaires qui émergent dans les pays d'Amérique latine. À l'âge de 14 ans, le collégien milite au sein des comités de soutien à la lutte révolutionnaire du peuple chilien — les comités « Chili ». En effet, suite au coup d'État mené par le général Augusto PINOCHET le 11 septembre 1973, la junte militaire s'impose au Chili et un mouvement de sympathie envers la cause chilienne se développe en France — au même moment, Bénédicte MADELIN organise d'ailleurs des débats sur l'accueil des réfugiés dans sa librairie³⁶⁰. En 1978, le lycéen de 18 ans participe au *boycott* de la Coupe du monde de football organisée en Argentine. Cet événement se déroule deux ans après le coup d'État du 24 mars 1976 qui voit l'arrivée au pouvoir du général Jorge Rafael VIDELA REDONDO.

Porté par ses idéaux révolutionnaires, notre enquêté adhère au PSU en 1979 alors que tout le monde en part — on l'a vu —, c'est un parti politique qui rassemble quelques-uns des acteurs les plus emblématiques de la « nébuleuse » néo-communautarienne. Dans le même temps, il s'engage dans la défense des travailleurs au sein de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), dans des actions d'éducation populaire auprès de la Jeunesse étudiante chrétienne (JEC), et dans la lutte pour défendre les principes de liberté, d'égalité et de justice avec la Ligue des droits de l'Homme (LDH).

Devenu une personnalité incontournable de la Ville dirigée par les communistes, François LAMY est élu maire adjoint de Palaiseau par le conseil municipal en 1983 sous les couleurs du PSU. Mais suite à la défection d'Huguette BOUCHARDEAU³⁶¹ en 1985, il prend sa carte au PS et rejoint le rang des rocardiens desquels il se sent proche — une autre figure mythique de la « nébuleuse ». Au sein de ce parti, François LAMY débute une longue carrière d'*apparatchik*³⁶² (*figure n° F2-6*) en devenant d'abord assistant chargé du secteur « cadre de vie » (1985-1988).

³⁶⁰ Entretien avec Bénédicte MADELIN (n° 2), directrice de Profession Banlieue, réalisé le 26 mai 2021 de 09:30 à 11:52 en visioconférence.

³⁶¹ En 1960, Huguette BOUCHARDEAU a participé à la création du PSU.

³⁶² En politique, un *apparatchik* est un membre influent et souvent dévoué d'une organisation politique (on utilise souvent ce terme pour désigner des membres des PC) qui exerce son pouvoir principalement à travers des fonctions administratives plutôt que par le biais de mandats électifs.

Période	Fonction
1985-1988	Assistant, chargé du secteur « cadre de vie »
2000-2016	Membre du Bureau national
2000	Secrétaire national, chargé des adhésions
2005-2007	Secrétaire national, chargé de la vie associative
2007-2008	Secrétaire national, chargé des questions de défense
2008-2012	Conseiller politique auprès de la Première secrétaire
2008-2012	Secrétaire national à la communication
2014-2016	Conseiller politique auprès du Premier secrétaire

Figure n° F2-6 : Tableau récapitulatif des fonctions exercées par François LAMY au sein du PS (1985-2016)

Classique, son ascension en politique se fait à mesure que son accession aux positions auxiliaires renforce son capital militant. Comme son frère aîné Philippe LAMY³⁶³, notre enquêté poursuit son *cursus honorum*³⁶⁴ au sein des cabinets ministériels et des commissions parlementaires (figure n° F2-7).

Période	Fonction	Auprès de ...	
1988-1991	Chef de cabinet	Robert CHAPUIS	Secrétaire d'État chargé de l'Enseignement technique
1991-1992	Assistant	Gérard GOUZES	Président de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République
1992-1993	Conseiller technique	Martin MALVY	Secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement et porte-parole du gouvernement
	Chargé de la communication		Ministre du BUDGET

Figure n° F2-7 : Tableau récapitulatif du parcours de François LAMY au sein des cabinets ministériels et des commissions parlementaires

En 1988, il est nommé chef de cabinet de Robert CHAPUIS, secrétaire d'État chargé de l'Enseignement technique (1988-1991). En 1991, François LAMY assiste Gérard GOUZES, président de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République (1991-1992). En 1992, il officie comme conseiller technique de Martin MALVY, secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement et porte-parole du gouvernement, qu'il suivra à « Bercy » en assurant la

³⁶³ En effet, Philippe LAMY a travaillé pour les cabinets de Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, Pierre JOXE, Alain RICHARD et Bertrand DELANOË sur les questions de défense.

³⁶⁴ Sous la Rome antique, l'ordre d'accès aux magistratures politiques était désigné par l'expression de « *cursus honorum* ». Ici, elle est utilisée pour désigner la hiérarchie des positions de pouvoir dans le parcours des dirigeants politiques.

fonction de chargé de la communication lorsque celui-ci sera nommé ministre du Budget (1992-1993).

Ces expériences de collaborateur politique, qui agissent comme des accélérateurs de carrière vers la compétition électorale (Mathiot, Sawicki, 1999b), enjoignent François LAMY à se présenter aux élections locales et nationales (*figure n° F2-8*).

Année	Élections	Circonscription	Suffrages		
			1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
1992	Élections régionales	Île-de-France Palaiseau	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			14,38 %	N/A	Élu
1994	Élections cantonales	Essonne	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			13,71 %	N/A	Battu
1995	Élections municipales	Palaiseau	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			17,33 %	N/A	Battu
1997	Élections législatives	Essonne 6 ^{ème}	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			27,93 %	53,12 %	Élu
2001	Élections municipales	Palaiseau	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			54,84 %	N/A	Élu
2002	Élections législatives	Essonne 6 ^{ème}	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			34,85 %	51,54 %	Élu
2007	Élections législatives	Essonne 6 ^{ème}	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			34,07 %	52,64 %	Élu
2008	Élections municipales	Palaiseau	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			47,54	51,82 %	Élu
2012	Élections législatives	Essonne 6 ^{ème}	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			40,60 %	57,77 %	Élu
2017	Élections législatives	Nord 1 ^{ère}	1 ^{er} tour	2 nd tour	Résultat
			9,14 %	N/A	Battu

Figure n° F2-8 : Tableau modélisant les résultats électoraux de François LAMY (1992-2017)

Vainqueur dans sa circonscription de Palaiseau aux élections régionales de 1992, notre enquêté siège au sein de l'assemblée délibérative d'Île-de-France jusqu'en 1998, mais il enchaîne ensuite les défaites aux cantonales dans l'Essonne en 1994 et aux municipales à Palaiseau en 1995. En 1997, les suffrages lui sont favorables et il remporte les élections législatives. Pendant 15 ans (1997-2012)³⁶⁵, François LAMY occupe le mandat de député de la 6^e circonscription du département de l'Essonne et siège au sein du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC). Durant sa mandature, il s'affirme surtout comme un spécialiste des questions internationales et de défense — sans aucun rapport avec les attributions de son futur portefeuille de ministre délégué chargé de la Ville (*figure n° F2-9*).

³⁶⁵ En effet, François LAMY est élu député quatre fois : 1997, 2002, 2007 et 2012. Lorsqu'il sera nommé ministre délégué à la Ville, il cédera son siège avant de le reprendre en 2014.

• Commissions permanentes	
• <i>Commission de la défense nationale et des forces armées</i>	
- du 13/06/1997 au 04/04/2000	Membre
- du 06/04/2000 au 18/06/2002	Membre
- du 26/06/2002 au 19/06/2007	Membre
- du 28/05/2003 au 07/06/2005	Rapporteur
- du 27/06/2007 au 16/06/2012	Membre
• <i>Commission des affaires étrangères</i>	
- du 05/04/2000 au 05/04/2000	Membre
• Commissions d'enquête	
• <i>Commission d'enquête sur les agissements, l'organisation, le fonctionnement, les objectifs du groupement de fait dit « département protection sécurité » et les soutiens dont il bénéficierait</i>	
- du 15/12/1998 au 26/05/1999	Membre
• <i>Commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens</i>	
- du 16/10/2007 au 23/01/2008	Membre
• <i>Commission d'enquête relative aux modalités, au financement et à l'impact sur l'environnement du projet de rénovation du réseau express régional d'Île-de-France</i>	
- du 13/12/2011 au 07/03/2012	Membre
- du 14/12/2011 au 07/03/2012	Secrétaire
• Groupes d'amitié	
• <i>Groupe d'amitié France/Bosnie-Herzégovine</i>	
- de 1997 à 2002	Vice-président
- de 2002 à N/R	Président
• <i>Groupe d'amitié France/Maroc</i>	
- de 2007 à N/R	Secrétaire
• Groupes d'études	
• <i>Groupes d'études sur les sectes</i>	
- du 19/06/2007 au N/R	Membre
• Groupes d'études à vocation internationale	
• <i>Groupe d'études à vocation internationale France/Palestine</i>	
- N/R	Vice-président

Figure n° F2-9 : Historique des fonctions de François LAMY à l'Assemblée nationale (1997-2012)³⁶⁶

En 2000, le « jeune » député devient président du club de réflexion Réformer, une association modeste mais influente de la vie du PS, fondée par Martine AUBRY. Ses adhérents³⁶⁷ se réunissent autour de la maire de Lille (Nord), à gauche de la gauche, sur la ligne de Lionel JOSPIN — qui a depuis éclipsé un Michel ROCARD

³⁶⁶ Légende : N/R=Non-renseigné.

³⁶⁷ Parmi les adhérents de « Réformer », on retrouve Martine AUBRY, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, Adeline HAZAN, François LAMY, Jean LE GARREC, Marylise LEBRANCHU.

vieillissant — et qu'ils soutiennent pour la campagne présidentielle de 2002³⁶⁸. Au PS, notre enquêté accède au Bureau national (BN) où il est chargé des adhésions (2000).

En arrachant la ville de Palaiseau — sa ville — à la droite aux élections municipales de 2001, François LAMY devient maire³⁶⁹ (2001-2012) et assure à partir de 2003 le mandat de président de la Communauté d'agglomération du Plateau de Saclay (CAPS) qui vient d'être créée (2003-2012). Pour lui, c'est la consécration.



« Dans ma vie politique j'ai été maire, député et président d'intercommunalité. Ces victoires-là, je ne les dois à personne d'autre qu'à mes électeurs », lance-t-il dans un entretien réalisé le 24 octobre 2020³⁷⁰.

En effet, ce sont ses ressources militantes (c'est un homme de parti) et notabiliaires (il a construit son capital relationnel territorial dans son Essonne natale) qui lui ont permis de gravir les échelons de sa carrière politique.

Trop occupé par ses fonctions électives locales jusqu'en 2005, François LAMY reprend du service au PS en devenant secrétaire national chargé de la vie associative (2005-2007) avant de retrouver les questions de défense en 2007 (2007-2008).

Au congrès de Reims (Marne) de 2008, Martine AUBRY est élue Première secrétaire (2008-2012). Jouissant déjà de la réputation de « bras droit » de la « fille de Jacques DELORS », il devient son conseiller politique et est chargé de la communication du Parti (2008-2012). Quand la « dame des 35 heures » annonce sa candidature à la « primaire citoyenne » au mois de juillet 2011, François LAMY est nommé directeur de son équipe de campagne.

Après sa défaite, notre enquêté est chargé des relations partisans pour François HOLLANDE (2011-2012)³⁷¹. Au sein de l'équipe du candidat socialiste, c'est le sénateur de la Savoie Thierry REPENTIN qui est nommé responsable du pôle « habitat et

³⁶⁸ MANDREAUD Isabelle, « Martine Aubry veut "une ligne de gauche courageuse" pour le PS », *Le Monde* [en ligne], 17 janvier 2003. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2003/01/17/martine-aubry-veut-une-ligne-de-gauche-courageuse-pour-le-ps_305795_3224.html>, consulté le 20/04/20.

³⁶⁹ François LAMY est élu maire de Palaiseau à deux reprises : 2001 et 2008.

³⁷⁰ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

³⁷¹ REVAULT D'ALLONNES David, « L'équipe de François Hollande dévoilée », *Le Monde* [en ligne], 16 novembre 2011. Disponible sur : <https://lemonde.fr/politique/article/2011/11/16/l-equipe-de-francois-hollande-devoilee_1604247_823448.html>, consulté le 21 avril 2020.

politique de la Ville ». Dans les médias, c'est d'ailleurs lui qui est cité parmi les ministrables du futur gouvernement, notamment pour le portefeuille du Logement³⁷².

A priori, le maire de Palaiseau ne semble pas être le choix le plus évident pour occuper les fonctions de ministre délégué chargé de la Ville en mai 2012. Dès lors, comment expliquer sa nomination à ce poste ?

Plus que son cursus républicain ascendant³⁷³, que ses compétences objectives et de la légitimité qui en découlent, ce sont avant tout les affinités politiques de François LAMY qui l'ont propulsé ministre. Lorsque le président de la République nomme Jean-Marc AYRAULT plutôt que Martine AUBRY à Matignon en mai 2012, la presse nationale explique ce choix par les relations difficiles que tous deux entretiennent de longue date ³⁷⁴. Dans la mesure où la Première secrétaire n'entrait pas au gouvernement³⁷⁵ et qu'elle comptait encore parmi les personnalités les plus influentes de la rue de Solferino, la représentation du courant aubryste semblait obligatoire pour François HOLLANDE dont la stratégie était basée sur le rassemblement de la gauche. Ainsi, le « bras droit » de Martine AUBRY — homme d'appareil, d'État et fin stratège politique — semblait tout désigné pour prendre part au Conseil des ministres.

Concernant l'épineuse question de sa nomination pour le portefeuille de la politique de la Ville, François LAMY — qui se félicite d'avoir assuré son premier poste d'instituteur dans le quartier de la Grande Borne à Grigny et d'avoir « fait » tous les

³⁷² BOTELLA Bruno, « Élysée ou gouvernement : les noms qui circulent », *Acteurs publics* [en ligne], 7 mai 2012. Disponible sur : <<https://acteurspublics.fr/articles/elysee-ou-gouvernement-les-noms-qui-circulent>>, consulté le 21 avril 2020 ; D'HUISSEL Sylvain, « Repentin, favori du web pour le ministère du logement », *Lyon Pôle Immo* [en ligne], 9 mai 2012. Disponible sur : <<http://www.lyonpoleimmo.com/2012/05/09/19170/repentin-favori-du-web-pour-le-ministere-du-logement/>>, consulté le 21 avril 2020.

³⁷³ Dans leur manuel intitulé *Sociologie politique du pouvoir local* publié en 2017, Anne-Cécile DOUILLET et Rémi LEFEBVRE fournissent une définition de ce cursus ascendant qui suit une tradition républicaine : « Ce cursus mène d'un mandat local vers des responsabilités nationales [...]. Après un premier mandat local [...], l'élu gravit les échelons de la carrière politique. Les divers niveaux institutionnels [...] démultiplient les possibilités de cumul et les combinatoires de professionnalisation. Le cumul d'une position de parlementaire et d'exécutif local permet de compter dans les arènes politiques nationales, jusqu'à l'obtention d'un poste ministériel » (Douillet, Lefebvre, 2017, pp. 107-108).

³⁷⁴ REVAULT D'ALLONNES David, « Hollande et Aubry, une inimitié qui vient de loin », *Le Monde* [en ligne], 12 octobre 2011. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/primaire-parti-socialiste/article/2011/10/12/hollande-et-aubry-une-inimitie-qui-vient-de-loin_1586381_1471072.html>, consulté le 21 avril 2020.

³⁷⁵ REVAULT D'ALLONNES David, WIEDER Thomas, « Martine Aubry ne sera pas au gouvernement », *Le Monde* [en ligne], 16 mai 2012. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/05/16/martine-aubry-ne-sera-pas-au-gouvernement_1701921_1471069.html>, consulté le 21 avril 2020.

quartiers populaires du département³⁷⁶ — considère son expérience de maire comme la preuve irréfutable de son expertise en la matière.

En mai 2012, la commune de Palaiseau est forte de plus de 30 000 habitants ; c'est d'ailleurs l'une des plus denses du département de l'Essonne. Cette ville présente une image contrastée : d'un côté, Palaiseau fait partie d'un territoire dynamique qui a vocation à devenir un « pôle de compétitivité mondiale » avec le *cluster* (pôle scientifique et technologique) « Paris-Saclay »³⁷⁷ ; de l'autre se concentrent dans les quartiers populaires (Pileu, Larris, Unna) toutes les difficultés économiques, sociales et sanitaires de la commune qui compte 22,7 % de logements sociaux³⁷⁸. Cette situation dans les banlieues Palaisiennes exige le maintien d'une politique préventive pour « garantir la cohésion sociale », et les quartiers en difficulté sont classés au titre de la politique de la Ville. Plus précisément, ils bénéficient du dispositif Contrat local de sécurité (CLS) mis en place par la circulaire du 28 octobre 1997 et qui constitue la nouvelle pierre angulaire de la contractualisation en matière de sécurité intérieure à l'échelon local³⁷⁹. Cependant, la commune de Palaiseau n'est pas adhérente de l'AMVBF — qui demeure le réseau le plus influent pour les maires des villes de banlieue, on y reviendra.

Bien que François LAMY possède une expérience locale des quartiers populaires, celle-ci est trop spécifique pour faire de lui un candidat pertinent au poste de ministre délégué chargé de la Ville. D'une part, le maire de Palaiseau ne bénéficie pas d'une reconnaissance nationale dans le domaine de la politique de la Ville — contrairement à Claude DILAIN, par exemple. D'autre part, sa gestion municipale des quartiers populaires est limitée aux dispositifs de sécurité déployés par l'action publique. Or, la politique de la Ville intègre des dimensions de cohésion sociale, de cadre de vie et de développement économique qui lui sont, tout ou partie, étrangers.

³⁷⁶ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

³⁷⁷ Pendant son mandat, le député-maire s'est âprement « battu » pour débloquer le dossier du Plateau de Saclay en travaillant sur des projets d'aménagement contestés jusque dans son camp politique, redoublant d'opiniâtreté pour développer l'agglomération et faire une place plus large aux élus locaux dans les processus décisionnels. ALÉCOT Dominique, « François Lamy : le bras droit de Martine Aubry ministre délégué chargé de la Ville », *Les Échos* [en ligne], 16 mai 2012. Disponible sur : <<https://www.lesechos.fr/2012/05/francois-lamy-le-bras-droit-de-martine-aubry-ministre-delegue-charge-de-la-ville-375127>>, consulté le 21 avril 2020.

³⁷⁸ *Le Parisien*, « Palaiseau va construire 6 000 logements d'ici à 2025 », *Le Parisien* [en ligne], 27 décembre 2012. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/essonne-91/massy-91300/palaiseau-va-construire-6000-logements-d-ici-a-2025-27-12-2012-2436683.php>>, consulté le 27 août 2021.

³⁷⁹ « Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité », JORF [en ligne], n° 253, 30 octobre 1997. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000386260>>, consulté le 9 août 2024.

Dès lors que sa nomination ne va pas de soi, comment expliquer ce *choix* de portefeuille ?

Précisément, dans un article scientifique intitulé « Hollande et les "quartiers", une grande déception ... qui n'explique sans doute pas la déroute électorale » publié dans la revue *Hérodote* en 2014, Jérémy ROBINE révèle que François LAMY est devenu ministre délégué chargé de la Ville « *par choix* » (Robine, 2014, p. 105). En entretien, l'*apparatchik* nous confirme que l'attribution de ce portefeuille résulte bien de ses transactions politiques avec le président de la République et le Premier ministre.



« *Dans les discussions d'appareil, mon entrée au gouvernement était l'une des conditions que Martine AUBRY avait réussi à imposer à François HOLLANDE. En fait, j'aurais pu entrer à n'importe quel poste ! C'est moi qui ai demandé la politique de la Ville. Pour l'anecdote, je devais être ministre de la Ville et [il insiste] du Logement — parce que les deux sont indissociables —, mais lorsque Jean-Marc AYRAULT m'appelle, je ne suis plus que [il insiste] ministre délégué à la Ville ! C'est pas tout fait la même chose. Dans mon dos et à l'insu du Premier ministre, le président de la République avait promis le ministère du Logement à Cécile DUFLOT* », nous confie François LAMY, un peu amer, dans un entretien téléphonique réalisé le 24 octobre 2020³⁸⁰.

Dans le jeu des négociations, d'autres acteurs de la compétition politique viennent perturber le processus de constitution du nouveau gouvernement, et son annonce s'en retrouve largement retardée. En définitive, François LAMY qui devait être ministre de plein exercice chargé de la Ville et du Logement est placé sous l'autorité de Cécile DUFLOT (ministre de l'Égalité des territoires et du Logement) comme ministre délégué. Ce déclassement, qui est vécu par François LAMY comme un véritable « déni de reconnaissance » (Honneth, 1992), est le symbole de la marginalisation de l'influence politique du courant aubryste au sein du gouvernement « Ayrault 1 » (« *je ne suis plus que ministre délégué à la Ville* » et « *c'est pas tout à fait la même chose !* »).

Notre enquête prétend qu'il « *aurai[t] pu entrer [au gouvernement] à n'importe quel poste* », mais que c'est lui qui a expressément « *demandé la politique de la Ville* ». Malheureusement, les raisons de ce choix restent obscures. Étant données l'appétence et la compétence de François LAMY pour les questions internationales et

³⁸⁰ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

de défense tout au long de sa carrière politique, cet arrangement donne matière à réflexion. Dans la mesure où le portefeuille des Affaires étrangères avait déjà été confié à Laurent FABIUS et celui de la Défense à Jean-Yves LE DRIAN, c'est-à-dire à deux personnalités majeures du PS et « hollando-compatibles », on peut formuler l'hypothèse que le choix de notre enquêté s'est finalement porté sur une solution de retrait : le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.

Cependant, ce portefeuille « par défaut » aurait offert à François LAMY de nombreux avantages stratégiques pour avancer dans sa carrière politique. En effet, le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement regroupe des compétences transversales dans des domaines variés qui sont au cœur des préoccupations des acteurs de l'action publique — notamment des élus — à l'échelle locale.

Par exemple, le décret du 24 mai 2012 prévoit que le ministre prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en matière d'aménagement et de développement du territoire³⁸¹. Ainsi, il joue un rôle clé dans la redistribution des ressources entre l'État, les intercommunalités et les communes.

En outre, ce décret prévoit aussi que le ministre prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en matière d'accès au logement³⁸². Dans un département comme l'Essonne où François LAMY est solidement implanté, la détention des ressources liées aux politiques publiques du Logement — comme les subventions pour la construction de logements sociaux ou le financement de projets dans le cadre de la rénovation urbaine — constitue un sérieux atout stratégique pour renforcer son influence clientélaire auprès des élus locaux, des institutions, des entreprises, des associations et des habitants. Par conséquent, on comprend mieux l'amertume de notre enquêté lorsqu'il nous raconte avoir été trahi par François HOLLANDE au profit de Cécile DUFLOT : il a été privé d'un monopole sur des ressources politiques très stratégiques.

Cette analyse qui met au jour la trajectoire d'un ministre en position « subalterne », inexpérimenté dans le champ de la politique de la Ville et potentiellement intéressé par les retombées politiques de son ministère laisse présager des négociations compliquées pour la « coalition de cause » et la mise à l'agenda d'une réforme néo-communautarienne de la « démocratie participative » difficile à faire

³⁸¹ « Décret n° 2012-770 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'égalité des territoires et du logement », JORF [en ligne], n° 0121, 25 mai 2012. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000025915750>>, consulté le 13 août 2024.

³⁸² *Ibid.*

passer par les députés qui cumulent aussi des mandats d'élus locaux à la veille des élections municipales de 2014.

Pourtant, la trajectoire politique de François LAMY rend possible cet espoir. Dans sa jeunesse, son engagement militant à la gauche du PS (comités « Chili », CFDT, LDH et PSU) l'a socialisé et formé aux idées communautariennes dans certains des réseaux les plus influents de la nébuleuse avant, pendant et après (surtout) la période des mouvements sociaux urbains des années 1960-1970³⁸³.

Cette emprise est particulièrement perceptible dans sa critique formulée à l'égard de la « démocratie de proximité »³⁸⁴.



« Avant que je devienne maire, des conseils de quartier ont été mis en place à Palaiseau. Mais la composition de ces conseils était déséquilibrée par rapport à la population, j'avais plutôt affaire à des gens qui allaient bien qu'à des gens issus des milieux populaires qui s'engageaient pour changer leur environnement. Le problème, c'est que je n'avais pas de temps à consacrer à ce dossier et j'ai pas réussi à modifier ça », regrette le maire de Palaiseau³⁸⁵.

En entretien, François LAMY met au jour les dysfonctionnements du dispositif des conseils de quartier. Par exemple, il dénonce la reproduction des publics d'« habitués » de la participation au sein de ces arènes. Dans sa commune, les conseils de quartier étaient dominés par des individus socialement favorisés (« des gens qui allaient bien ») plutôt que par des représentants des catégories populaires pourtant censés être les premiers bénéficiaires des dispositifs de la politique de la Ville. Par ailleurs, notre enquête défend une conception tout à fait néo-communautarienne de la participation citoyenne où les habitants des quartiers populaires s'engagent en tant qu'acteurs à part entière de la fabrique de l'action publique pour « changer leur environnement ».

Cependant, François LAMY adopte dans le même temps — c'est littéralement la phrase qui suit la citation précédente dans la retranscription de l'entretien du 24 octobre 2020 — une posture « antiparticipationniste » illustrant de façon exemplaire les tensions entre l'impératif participatif et les pratiques politiques traditionnelles des

³⁸³ Cette socialisation tardive explique sans doute son manque de radicalité politique par rapport aux acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne — dont on estime qu'il ne fait pas partie.

³⁸⁴ Toutefois, cette critique est émise huit ans après sa nomination comme ministre délégué chargé de la Ville. Entre temps, François LAMY a pu être influencé par le processus de réforme — la mission sur la participation citoyenne de 2012-2013 et le rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013 par exemple — qui aboutit à l'adoption de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

³⁸⁵ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

élus qui influencent l'(in)efficacité des dispositifs de « démocratie participative » à la française.



« Pour être honnête, je n'ai jamais fait partie des enthousiastes de la démocratie participative. [...] Et puis, j'ai tendance à dire que chacun doit être à sa place ; si j'ai été élu, c'est pour faire mon boulot de maire ! », assène le ministre délégué chargé de la Ville à l'enquêteur³⁸⁶.

Tout d'abord, François LAMY qui défend à demi-mot l'*empowerment* des habitants des quartiers populaires critique la « démocratie de proximité » et prétend avoir manqué de temps pour se consacrer à ce « dossier » pendant ses mandats — un terme qui démontre bien que les politiques de « démocratie participative » sont des politiques publiques comme les autres pour le personnel politique (Gourgues, 2013)³⁸⁷. Ensuite, ce dernier concède qu'il n'a jamais été un « enthousiaste » de la participation citoyenne et que « chacun doit être à sa place ». Comment expliquer l'ambivalence de son discours ?

Dans un article scientifique intitulé « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique » publié dans la *Revue française de science politique* en 2000, Pierre MULLER fait l'hypothèse que les acteurs peuvent se retrouver dans des situations de « dissonance cognitive » qui les amènent à adhérer simultanément à des « référentiels » contradictoires (Muller, 2000).

Ainsi, ce paradoxe qui révèle les contradictions internes de François LAMY est symptomatique des conflits inhérents aux attentes de rôle toujours plus nombreuses auxquelles sont confrontés les élus : gouverner et « faire participer » (Zask, 2011 ; Carrel, 2013). En admettant que notre enquêté soit sincère dans sa volonté d'approfondir la participation des habitants dans les quartiers populaires — on ne saurait en juger —, cette forme de « dissonance » résulterait des logiques institutionnelles et politiques traditionnelles de la « démocratie représentative » qui viendraient entraver la réalisation de ses aspirations participatives.

Dans un portrait accordé à Christine GARIN et publié dans le journal *Le Monde* du 18 décembre 2008, François LAMY décrit lui-même son rapport à la gauche : « Pour moi, le PSU c'était l'extrême gauche modérée. J'avais peu de goût pour

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ En 2014, les successeurs de François LAMY à la mairie de Palaiseau lanceront un chantier sur les conseils de quartier et la refonte sera opérée en 2015. Enfin, une campagne sera organisée par la mairie de droite pour mettre en œuvre un budget participatif en 2019. Ces avancées en matière de démocratie locale constituent un « pied de nez » plutôt cocasse pour le créateur du dispositif des conseils citoyens qui ne sera pas parvenu à développer la « démocratie participative » dans sa propre commune.

l'extrême gauche révolutionnaire »³⁸⁸. Sympathisant des idées de la « nébuleuse » néo-communautarienne, le ministre délégué chargé de la Ville n'adhère pas pour autant aux théories et aux pratiques la démocratie « radicale ».

Finalement, ce portrait de François LAMY permet d'anticiper des résistances structurelles (inertie) au projet de transformation des dynamiques de pouvoir (changement) envisagé par la « coalition de cause ».

2.1.2.2. La mise à l'agenda de la réforme de la politique de la Ville est contrariée par l'indifférence politique du pouvoir exécutif

Dès sa prise de fonction, François LAMY se voit remettre un « dossier ministre » par Hervé MASUREL, secrétaire général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), qui dresse un état des lieux et établit des recommandations afin de mettre en œuvre une nouvelle réforme de la politique de la Ville.



« Ce dossier était d'une grande qualité. Sous la direction du préfet Hervé MASUREL, l'Administration [...] a travaillé d'arrache-pied pour établir un [constat] tout à fait franc de la situation », se souvient le ministre délégué chargé de la Ville dans un entretien réalisé le 24 octobre 2020³⁸⁹.

Cet échange est un exemple typique des pratiques qui ont cours entre l'administration centrale³⁹⁰ et le pouvoir politique après les échéances électorales.

Dans le contexte de l'alternance politique de 2012, le SG-CIV est chargé d'assurer la continuité des actions de l'État dans le cadre de la politique de la Ville³⁹¹. Ce « dossier ministre », qui prend sans doute la forme d'un rapport thématique, a été

³⁸⁸ GARIN Christine, « François Lamy, le mécano de Solférino », *Le Monde* [en ligne], 18 décembre 2008. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2008/12/18/francois-lamy-le-mecano-de-solferino_1132678_823448.html>, consulté le 20 août 2024.

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ En France, l'administration centrale désigne l'ensemble des services de l'État, basés principalement à Paris, qui sont responsables de l'élaboration, du pilotage et de la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle nationale sous l'autorité des ministres.

³⁹¹ Créé par décret en 1988, le SG-CIV est un organisme rattaché au Premier ministre, chargé de « définir, animer, coordonner et évaluer les actions de l'État dans le cadre de la politique de la ville ». « Décret n°88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement urbain », JORF [en ligne], 3 novembre 1988. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000870143>>, consulté le 14 août 2024. « Article 5 », in « Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville », JORF [en ligne], 15 mai 2009. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000020632699/2009-05-16/>>, consulté le 14 août 2024.

préparé par les 58 agents de l'administration (c'est peu) sous la direction du préfet. Tout l'enjeu de ce document est alors d'informer le nouveau ministre délégué chargé de la Ville des enjeux de son portefeuille, des politiques publiques en cours et des difficultés dans la mise en œuvre de l'action publique. Pour les fonctionnaires et les hauts-fonctionnaires du SG-CIV, ce dossier est aussi un outil décisif pour tenter d'exercer une influence administrative sur la prise de décision politique par la formulation de recommandations techniques.

Malheureusement, le contenu précis de ce « dossier ministre » n'a pas fait l'objet d'une publication. En dépit de notre travail de recherche dans les archives de François LAMY, nous n'avons pas non plus retrouvé sa trace. Finalement, il semblerait que ce dossier soit un document interne, classifié ou non destiné à être diffusé en dehors des cercles proches du ministre (cabinet ministériel et administration centrale).

Cependant, les données recueillies dans le cadre de notre enquête sur la « nébuleuse » néo-communautarienne nous permettent de formuler l'hypothèse que le « dossier ministre » remis par Hervé MASUREL ne comportait probablement pas de recommandations allant dans le sens d'une réforme « radicale » de l'« offre publique de participation ».

En effet, lors d'un colloque intitulé « Des "effets de quartier" à la politique de la Ville. Perspectives internationales » organisé par le Centre d'analyse stratégique (CAS) en partenariat avec le SG-CIV et qui s'est tenu le 24 novembre 2011 à Paris, le préfet s'est exprimé à plusieurs reprises en faveur d'un *statu quo* sur l'enjeu de la participation des habitants dans les quartiers populaires.

Tout d'abord, dans la dernière table ronde intitulée « En France, quelle prise en compte du critère territorial dans l'action publique ? », Hervé MASUREL a apporté la contradiction à Thomas KIRZSBAUM sur la participation des habitants dans les politiques de rénovation urbaine.



- Thomas KIRSZBAUM : « *En effet, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) finance quasiment 100 % des opérations de démolition mais ne prévoit pas de crédits pour le community planning*³⁹². Cette méthode révèle

³⁹² Le *community planning* (la planification communautaire) désigne « des pratiques et des dispositifs de planification urbaine portées par des collectifs d'habitants avec ou sans le soutien de facilitateurs ou d'assistance technique ». DEBOULET Agnès, LECLERCQ Romain, « Community planning », in BLONDIAUX Loïc, CASILLO Ilaria, FOURNIAU Jean-Michel, GOURGUES Guillaume, HAYAT Samuel, LEFEBVRE Rémi, PETIT Guillaume, RUI Sandrine, WOJCIK Stéphanie, ZETLAOUI-LÉGER Jodelle (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation (DicoPart)* [en ligne], 2^e édition, 2022. Disponible sur : <<https://www.dicopart.fr/community-planning-2022>>, consulté le 15 août 2024.

une finalité, qui est de démolir et non de faire participer les habitants à la réflexion sur le devenir de leur quartier. »

- Hervé MASUREL : « [...] *L'objectif de l'ANRU est de reconstruire autant qu'elle démolit. Il existe en outre une concertation préalable entre l'État et les maires au sujet du projet pour le quartier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le programme a démarré plus tardivement que prévu. Il ne s'agit pas d'un mécanisme complètement aveugle et technocratique. Des élus locaux, ici présents, pourraient en témoigner. Il est vrai que l'association des habitants a été variable selon les pratiques locales et selon la volonté des élus. C'est néanmoins l'un des acquis de cette rénovation urbaine que d'avoir permis de développer un dialogue avec la population, sur des enjeux très concrets* », peut-on lire dans les actes du colloque publiés sur le site internet du CAS³⁹³.

Dans cet échange, le préfet reconnaît l'importance — formulée sur le registre de l'acquis et de l'évidence — d'engager un dialogue avec les habitants des quartiers populaires concernés par les projets de rénovation urbaine. Cependant, notre enquête situe ce dialogue dans un contexte institutionnel encadré par l'État et par les élus locaux en amont du processus — c'est-à-dire dans une approche traditionnelle descendante, « à la française ». En fait, ses propos relèvent plus d'une approche modérée de la participation citoyenne que d'une adhésion aux idées de la démocratie « radicale ».

En clôture de ce colloque, le discours d'Hervé MASUREL illustre bien les contraintes de rôle auxquelles sont soumis les acteurs impliqués au plus haut niveau dans la fabrique de l'action publique.



« *Il faut [...] poursuivre la politique de la Ville, ce qui ne signifie pas reproduire nécessairement les mêmes pratiques et ne nous dispense pas de réflexions périodiques sur ses finalités. [...] Au plan de la mise en œuvre, cette politique ne peut qu'être partenariale, avec les collectivités territoriales en s'appuyant sur les associations. On reproche en général à la politique de la Ville de ne pas faire assez participer les habitants. Or je connais peu de politiques publiques qui s'appuient autant sur le réseau associatif, qui, lui-même, ne vit pas sans les habitants* », affirme le secrétaire général du CIV³⁹⁴.

³⁹³ KIRSZBAUM Thomas et MASUREL Hervé, in Centre d'analyse stratégique (CAS), « Des "effets de quartier" à la politique de la Ville. Perspectives internationales », Actes de colloque, *strategie.archives-spm.fr* [en ligne], 24 novembre 2011, p. 58. Disponible sur : <https://www.strategie.archives-spm.fr/cas/system/files/16-02-actes__sgciv-cas-val_nh_le29validpfm.pdf>, consulté le 14 août 2024.

³⁹⁴ MASUREL Hervé, in CAS, 2011, *op. cit.*, p. 60.

Face à un public hétérogène composé d'élus locaux, d'agents de l'État (appartenant plutôt à l'ordre institutionnel) et de chercheurs (appartenant plutôt à l'ordre réformateur) — dont des acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne comme Marie-Hélène BACQUÉ (qui est intervenue sur la controverse des « effets de quartier ») et Thomas KIRSZBAUM (qui est intervenu sur le problème de la discrimination territoriale) —, Hervé MASUREL évite de remettre en question la politique de la Ville et démontre en même temps une ouverture à la critique pour maintenir sa crédibilité. Tout en suggérant la nécessité de réfléchir « périodiquement » aux objectifs et aux méthodes de la politique publique, le préfet reste prudent sur l'approfondissement de la participation des habitants dans les quartiers populaires. En fait, il circonscrit leur pouvoir d'agir au cadre associatif existant.

Par la suite, nous démontrerons que ce colloque aura sans doute contribué à nourrir la réflexion du secrétaire général du CIV dont la position sur l'enjeu de l'*empowerment* évoluera lors de la concertation nationale sur la politique de la Ville de 2012. Toutefois, le cadrage de la réforme reste tracé par l'« ordre budgétaire ».

En même temps que le « dossier ministre », François LAMY reçoit sur son bureau un « cadeau de bienvenue »³⁹⁵ : le rapport thématique de la Cour des comptes intitulé *La politique de la Ville. Une décennie de réforme* et publié le 17 juillet 2012³⁹⁶.



« Comme ce rapport revenait sur une décennie de réformes de la politique de la Ville, je savais ce qui me restait à faire et la marge de manœuvre dont je disposais pour le faire. C'était inespéré ! », explique François LAMY dans un entretien téléphonique réalisé le 24 octobre 2020³⁹⁷.

En public, le nouveau ministre délégué chargé de la Ville juge le rapport de la Cour des comptes « sévère, peut-être trop »³⁹⁸. En effet, les recommandations de l'institution de contrôle restreignent l'horizon des possibles et tracent le patron de la réforme de la politique de la Ville. Pourtant, la contrainte de l'« ordre budgétaire » se transforme ici en aubaine pour le ministre qui trouve dans ces préconisations tout un programme à

³⁹⁵ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

³⁹⁶ Cour des comptes, 2012, *op. cit.*

³⁹⁷ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

³⁹⁸ LAMY François, Retranscription du discours d'ouverture de la concertation « Quartiers : engageons le changement », Roubaix, École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), *vie-publique.fr* [en ligne], 11 octobre 2012. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/186085-declaration-de-m-francois-lamy-ministre-delegue-la-ville-sur-les-en>>, consulté le 10 mars 2022.

appliquer — et c'est d'autant plus important qu'il ne connaît pas assez bien cette politique publique pour exercer pleinement ses fonctions.

Dans son discours prononcé à Évry (Essonne) le 29 juin 2012, François LAMY ébauche les étapes qui mèneront à la « nouvelle » politique de la Ville. À la Maison de l'habitat, il annonce le lancement à venir d'une concertation nationale avec les acteurs locaux. Suivant les recommandations du rapport (mobilisation des crédits de droit commun, suppression des zonages et harmonisation des dispositifs par exemple), le ministre délégué chargé de la Ville introduit des orientations générales en se plaçant sous l'autorité du président de la République qui « *donne[ra] le cap* »³⁹⁹ et du Premier ministre qui « *fixera la feuille de route* »⁴⁰⁰.

En attendant la déclaration de politique générale et le vote de confiance au gouvernement⁴⁰¹, François LAMY se place dans une posture prudente et ne prend aucun engagement qu'il ne pourra pas tenir. Cette précaution est particulièrement perceptible dans les mots adressés à la société civile engagée dans la mise en œuvre de l'action publique.



« *Je sais que les associations, acteurs essentiels du vivre ensemble ont vu leur[s] subventions diminuées. [...] Il y a dans nos quartiers des habitants, et des professionnels aussi, qui s'engagent, qui créent et qui innovent : ils doivent être reconnus, salués et encouragés pour leur engagement au service de la Cité. Sans les associations, il y aurait tellement de choses qui ne tournerai[en]t pas rond en France, sans des professionnels engagés, qui ne comptent ni leurs heures, ni leur énergie, il y aurait tellement de projets qui n'auraient pas vu le jour* », concède le ministre délégué chargé de la Ville⁴⁰².

Dans son discours, François LAMY valorise le dévouement des habitants, des associations et des professionnels de la politique de la Ville qui compensent les insuffisances des pouvoirs publics dans un contexte de restriction budgétaire. Cette réduction des subventions traduit d'ailleurs un paradoxe : bien que ces acteurs soient considérés comme des piliers de la cohésion sociale dans les discours, ils sont soumis

³⁹⁹ LAMY François, in « Déclaration de M. François Lamy, ministre délégué à la ville, sur les grandes orientations de la politique de la ville, à Evry le 29 juin 2012 », *vie-publique.fr* [en ligne], 29 juin 2012. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/185501-declaration-de-m-francois-lamy-ministre-delegue-la-ville-sur-les-gr>>, consulté le 15 août 2024.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ Sous la V^e République, la déclaration de politique générale est un discours présenté par le Premier ministre devant l'Assemblée nationale et le Sénat, exposant les grandes orientations, les priorités et les mesures politiques envisagées par son gouvernement.

⁴⁰² Lamy, 2012, *op. cit.*

dans la pratique à des contraintes financières accrues qui menacent leur capacité d'action — et donc leur aptitude à pallier les lacunes de l'État. En adoptant un ton conciliant qui met en avant la résilience de ces acteurs sans toutefois s'engager fermement à améliorer leur situation financière, le ministre se ménage une marge de manœuvre jusqu'à la déclaration de politique générale.

Ce 3 juillet 2012, le Premier ministre réaffirme devant l'Assemblée nationale et le Sénat (en lecture simultanée) l'engagement n° 27 du candidat Hollande sur la justice territoriale, « *particulièrement dans les quartiers défavorisés, qui sont le lieu de la ségrégation sociale et de la désespérance* »⁴⁰³. Pourtant, seule est évoquée la création de 150 000 « emplois d'avenir » (EAV). D'un côté, l'opposition fustige le gouvernement qui n'affiche « *aucune continuité* »⁴⁰⁴ par rapport au mandat précédent en matière de politique de la Ville. De l'autre, la majorité vote sa confiance mais exhorte le Premier ministre à poursuivre le programme de rénovation urbaine en complétant le « *volet technique* » par un « *volet humain* »⁴⁰⁵.

Cette réception pour le moins mitigée du programme de la « nouvelle » politique de la Ville traduit une difficulté structurelle de l'action publique française : son inertie. En cherchant à répondre trop rapidement aux attentes par des mesures techniques ponctuelles dans un contexte de restriction budgétaire, le gouvernement socialiste limite sa capacité d'innovation sociale. Ainsi, les acteurs de l'alternance politique de 2012 reproduisent les mêmes dispositifs — souvent déconnectés des réalités locales — qui ne parviennent pas à résoudre durablement le problème des inégalités territoriales. Encensés comme les « héros sans le sou » de la politique de la Ville dans les discours politiques, les habitants et les associations sont complètement absents des annonces de Jean-Marc AYRAULT.

Durant son audition au Sénat par la Commission des affaires économiques et de la Commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire le 10

⁴⁰³ AYRAULT Jean-Marc, « Déclaration de politique générale du gouvernement, débat et vote sur cette déclaration », *Compte rendu intégral de la séance du mardi 3 juillet 2012*, Assemblée nationale, XIX^e législature, Session extraordinaire de 2011-2012, *assemblee-nationale.fr* [en ligne], 3 juillet 2012. Disponible sur : <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2011-2012-extra/20121001.asp>>, consulté le 23 décembre 2019.

⁴⁰⁴ BORLOO Jean-Louis, *in* « Déclaration de politique générale du gouvernement, débat et vote sur cette déclaration », 2012, *op. cit.*

⁴⁰⁵ LEROUX Bruno, *in* « Déclaration de politique générale du gouvernement, débat et vote sur cette déclaration », 2012, *op. cit.*

juillet 2012⁴⁰⁶, Cécile DUFLOT s'engage pour que l'ambition présidentielle et gouvernementale se concrétise rapidement. En outre, la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement fait part de son souhait de recourir à la participation afin que « *les premiers juges de l'efficacité des mesures décidées soient les citoyens* »⁴⁰⁷. Cependant, cette aspiration restera longtemps insatisfaite.

Au ministère de la Ville, le travail de dossier aboutit à l'écriture d'une feuille de route à la fin du mois de juillet 2012. Avec un « *recto verso* » que François LAMY nous assure avec fierté avoir « *tapé* » lui-même pour mettre toutes les chances de son côté⁴⁰⁸, il convainc le chef du gouvernement — qu'il estime « *sensible à la question* » des banlieues et qui a sanctuarisé son budget⁴⁰⁹ — de le suivre sur ses propositions basées sur les recommandations de la Cour des comptes⁴¹⁰. Cette fois, pas de nouveau « *plan Marshall* » : le ministre délégué chargé de la Ville prévoit d'injecter les crédits spécifiques de la politique de la Ville dans les 1 000 quartiers (c'est la cible) où ils sont vraiment nécessaires (c'est une réduction de moitié)⁴¹¹.

Cependant, la réforme n'est pas une priorité pour le président de la République, et elle n'est pas mise à l'agenda politique du gouvernement.



« [...] *Tout le monde s'en foutait, j'vous l'dit franchement ! Arrivent surtout fin août les événements d'Amiens qui font que tout d'un coup tout le monde se réveille en disant : "Ah qu'est-ce qu'on fait ?" [...]* », témoigne François LAMY dans un entretien réalisé par Julien O'MIEL et Julien TALPIN le 1^{er} décembre 2016⁴¹².

⁴⁰⁶ La ministre était auditionnée dans le cadre de la proposition de loi visant à abroger la Loi sur la majoration des droits à construire. DUFLOT Cécile, « Audition de Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement », Commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Commission des Affaires économiques, Sénat, *senat.fr* [en ligne], 10 juillet 2012. Disponible sur : <http://www.videos.senat.fr/video.71532_57bdb7b44ab03.audition-de-cecile-duflot-ministre-de-l-egalite-des-territoires-et-du-logement?timecode=3550000>, consulté le 6 décembre 2019.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ Cette synthèse a été effectuée à partir du travail fourni par les membres de son cabinet ministériel. En effet, François LAMY était persuadé que Jean-Marc AYRAULT n'aurait pas le temps de lire le rapport de son équipe.

⁴⁰⁹ En politique, « sanctuariser » un budget consiste à le protéger de toute modification en le rendant intouchable, afin de garantir que les fonds alloués ne seront pas réduits ou réaffectés.

⁴¹⁰ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

⁴¹¹ En entretien, François LAMY avoue que « *tout le monde* » — lui y compris — modifiait les paramètres pour entrer dans les dispositifs de la politique de la Ville et bénéficier des crédits spécifiques ; une pratique à laquelle il souhaite désormais mettre un terme. Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

⁴¹² Entretien avec François LAMY, ministre délégué chargé de la Ville, réalisé par Julien O'MIEL et Julien TALPIN le 1^{er} décembre 2016. Dans cette note, nous leur adressons nos remerciements les plus chaleureux pour leurs conseils et la mise à disposition de leurs retranscriptions d'entretiens.

En effet, les « révoltes sociales » qui surviennent dans le quartier Fafet-Brossolette-Calmette de la commune d'Amiens à l'été 2012 bouleversent l'agenda politique.

Le 13 août 2012, des « jeunes » du quartier Fafet-Brossolette-Calmette de la ville d'Amiens (Delaporte, 2015) sont contrôlés par la BAC pendant la cérémonie de deuil de Nadir HADJI, victime d'un accident de moto à l'âge de 20 ans alors qu'il tentait d'échapper à la police le 9 août. Dans cette situation incongrue, le contrôle vire à l'affrontement et « Amiens Nord » s'embrase pour une nuit : 17 policiers sont blessés, une école maternelle, un centre de loisirs, un centre sportif, de nombreuses voitures et des dizaines de poubelles sont incendiés⁴¹³.

En visite dans le quartier au lendemain du conflit, le ministre de l'Intérieur est accueilli sous les huées et adresse un message de fermeté aux habitants du quartier populaire.



« On peut tout entendre, on peut dialoguer de tout. On peut demander un autre rapport avec les forces de l'ordre, comme avec les élus, comme avec les autorités de la République. Mais rien, encore une fois, ne peut justifier de tels actes et l'ordre républicain doit revenir à Amiens. [...] Je demande aux autorités, ici, de faire en sorte que dans les heures qui viennent, l'ordre soit redevenu [...] une réalité pour tous ceux qui ne parlent pas [il élève la voix], pour tous ceux qu'on n'entend pas, pour tous ceux qui subissent ces violences ! », déclare Manuel VALLS à la presse le 14 août 2012⁴¹⁴.

Comptant parmi les plus proches soutiens du président de la République, Manuel VALLS s'inscrit pourtant pleinement dans l'approche néo-conservatrice (Epstein,

⁴¹³ *Le Parisien*, « Émeutes à Amiens : 100 policiers envoyés en renfort cette nuit », *Le Parisien* [en ligne], 14 août 2012. Disponible sur : <<http://www.leparisien.fr/faits-divers/amiens-nuit-de-violences-entre-jeunes-et-crs-14-08-2012-2124700.php>>, consulté le 2 avril 2020 ; DELAPORTE Ixchel, « Amiens-Nord : Fafet, un quartier resté au bord de la route », *L'Humanité* [en ligne], 17 août 2012. Disponible sur : <<https://www.humanite.fr/amiens-nord-fafet-un-quartier-reste-au-bord-de-la-route>>, consulté le 2 avril 2020 ; *Le Figaro*, « Nuit de violences à Amiens, un million d'euros de dégâts », *Le Figaro* [en ligne], 14 août 2012. Disponible sur : <<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2012/08/14/01016-20120814ARTFIG00215-nuit-de-violences-a-amiens.php>>, consulté le 16 août 2024.

⁴¹⁴ VALLS Manuel, « Manuel Valls a visité le quartier d'Amiens Nord suite aux incidents », *fresques.ina.fr* [en ligne], 15 août 2012. Disponible sur : <<https://www.fresques.ina.fr/picardie/fiche-media/Picardo0221/manuel-valls-a-visite-le-quartier-d-amiens-nord-suite-aux-incident.html>>, consulté le 16 août 2024.

2016) prônée par Nicolas SARKOZY depuis le discours de Grenoble du 30 juillet 2010⁴¹⁵.

Dans sa déclaration, le ministre de l'Intérieur — qui se prononcera quelques années plus tard contre une prétendue « culture de l'excuse » (Lahire, 2016 ; Mauger, 2016) — passe sous silence les évènements déclencheurs des « émeutes » et exige le retour de l'ordre républicain troublé par les « violences » urbaines survenues dans le quartier « Fafet » d'Amiens. Comme en 2005, l'État invisibilise les revendications sociales sous-jacentes des révoltes et réduit ce mouvement à une manifestation de défiance qui ne pourrait être contenue que par la répression policière. En se positionnant comme le défenseur de « *tous ceux qui ne parlent pas* », de « *tous ceux qu'on n'entend pas* » et qui sont supposément les victimes de ces « émeutes », Manuel VALLS légitime une réponse ferme de l'État. Finalement, cette rhétorique et ce « répertoire d'action » traduisent le refus ou l'incapacité du gouvernement socialiste de reconnaître la dimension politique de ces « révoltes sociales ».

Après le départ du ministre de l'Intérieur, des policiers sont envoyés en renfort et les premières interpellations ont lieu dans la nuit du 15 au 16 août 2012. En mars, mai et juin 2013, d'autres « coups de filet » mènent à la mise en examen de 27 individus. Au terme, 15 prévenus mineurs et majeurs sont jugés par le tribunal correctionnel d'Amiens qui prononce des peines allant d'un an de prison avec sursis à cinq ans de prison ferme contre les six individus comparissant dans l'affaire jugée le 16 mai 2014⁴¹⁶. En septembre 2012, le quartier d'Amiens-Nord rejoint le dispositif des Zones de sécurité prioritaires (ZSP) — sa création correspond à la promesse n° 52 du candidat Hollande⁴¹⁷ — qui regroupe « *des territoires ciblés dans lesquels des actes de délinquance ou d'incivilités sont structurellement enracinés* »⁴¹⁸. En définitive, le

⁴¹⁵ SARKOZY Nicolas, « Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la lutte contre la criminalité, la délinquance et l'immigration illégale, à Grenoble le 30 juillet 2010 », *vie-publique.fr* [en ligne], 30 juillet 2010. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/179722-nicolas-sarkozy-30072010-criminalite-delinquance-immigration-illegale>>, consulté le 16 août 2024.

⁴¹⁶ *Le Monde*, « Émeutes d'Amiens : des peines allant jusqu'à 5 ans de prison », *Le Monde* [en ligne], 16 mai 2014. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/05/16/emeutes-d-amiens-jusqu-a-cinq-ans-de-prison-ferme-pour-les-violences_4420337_3224.html>, consulté le 16 août 2024.

⁴¹⁷ La création des ZSP correspond à la promesse n° 52 du candidat François HOLLANDE qui annonçait dans son projet présidentiel : « *Je mettrai en œuvre une nouvelle sécurité de proximité assurée par la police dans nos quartiers et la gendarmerie dans les territoires ruraux. Je créerai des zones de sécurité prioritaires où seront concentrés davantage de moyens. Je doublerai le nombre de centres éducatifs fermés pour les mineurs condamnés par la justice en les portant à 80 durant le quinquennat. Je créerai, chaque année, 1 000 postes supplémentaires pour la justice, la police et la gendarmerie* ». Hollande, 2012, *op. cit.*

⁴¹⁸ *Les Échos*, « Les 15 premières zones de sécurité prioritaires déployées dès septembre », *Les Échos* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.lesechos.fr/2012/07/les-15-premieres-zones-de-securite-prioritaires-deployees-des-septembre-378260>>, consulté le 16 août 2024.

gouvernement socialiste qui plaçait le « changement » au centre de son programme présidentiel s'inscrit bien dans la continuité de la politique menée par Nicolas SARKOZY, une politique répressive à l'égard des habitants des quartiers populaires.

Ce contexte contribue à la (re)mise à l'agenda de la réforme de la politique de la Ville qui avait été écartée par François HOLLANDE pour cause de désintérêt politique⁴¹⁹.

Pressé par l'actualité, François LAMY présente sa feuille de route au conseil des ministres du 22 août 2012 à la demande du président de la République⁴²⁰ — une situation jubilatoire pour notre enquêté, relégué jusqu'ici à une position politique « subalterne ». Cette fois, le gouvernement ouvre enfin la voie à une nouvelle réforme de la politique de la Ville. Initialement, l'exécutif espérait décréter des mesures d'urgence pour résorber rapidement la crise « à coup de millions d'euros »⁴²¹. Cependant, la réalité budgétaire oriente la réforme vers une logique plus austère, conformément aux recommandations de la Cour des comptes.

Premièrement, le ministre délégué chargé de la Ville annonce une refonte de la géographie prioritaire. Prévues pour le premier semestre 2013, cette réorganisation territoriale propose de réduire le nombre de quartiers prioritaires et de concentrer les interventions de la politique de la Ville sur les territoires les plus en difficultés par l'introduction du carroyage⁴²² — un nouvel outil de péréquation⁴²³.

Deuxièmement, François LAMY promet la création de nouveaux contrats de ville. Dans une logique de rationalisation, ce dispositif devra intégrer les politiques de droit commun, les projets de rénovation urbaine et les actions de cohésion sociale

⁴¹⁹ Entretien avec François LAMY, ministre délégué chargé de la Ville, réalisé par Julien O'MIEL et Julien TALPIN le 1^{er} décembre 2016 ; Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

⁴²⁰ *Le Monde*, « Banlieues : une nouvelle géographie prioritaire en 2013 », *Le Monde* [en ligne], 23 août 2012. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2012/08/23/banlieue-une-nouvelle-geographie-prioritaire-au-1er-semester-2013_1748666_823448.html>, consulté le 16 août 2024.

⁴²¹ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

⁴²² Pour résumer, le carroyage est une méthode de découpage géographique en petites unités carrées permettant une analyse plus fine et plus précise des données socio-économiques afin de cibler les actions de la politique de la Ville sur les territoires les plus en difficulté.

⁴²³ En finances publiques, la péréquation désigne un mécanisme de redistribution financière visant à réduire les inégalités entre les territoires en réallouant des ressources initialement attribuées aux zones les plus riches vers les zones les plus défavorisées.

menés par les partenaires de la politique de la Ville⁴²⁴ afin de définir un « projet de territoire » conclu à l'échelle intercommunale et piloté par l'État, l'intercommunalité et les communes. Sans que les modalités de cette participation soient précisées, la feuille de route mentionne l'association des habitants au processus contractuel.

Troisièmement, l'évaluation du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) est actée en vue du lancement d'une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain. En 2012, ce programme n'a été réalisé qu'à moitié par les prédécesseurs du gouvernement socialiste. Par ailleurs, François LAMY souhaite désenclaver les quartiers en répondant à l'objectif d'une mixité sociale et fonctionnelle⁴²⁵ pour inscrire la rénovation urbaine dans l'engagement présidentiel de justice territoriale.

Parallèlement, de premières mesures d'urgence sont « annoncées » par le ministre délégué chargé de la Ville : création de postes dans l'éducation nationale pour la rentrée de septembre 2012 (déjà annoncée le 20 juin 2012⁴²⁶), mise en place des « emplois d'avenir » à partir de janvier 2013 (déjà annoncés le 3 juillet 2012⁴²⁷), expérimentation des « emplois francs » pour une durée de 3 ans à partir de juin 2013 (déjà lancée depuis le 28 juin 2013⁴²⁸), développement d'une stratégie spécifique dédiée à la création d'entreprise dans les quartiers populaires par la Banque publique d'investissement (BPI/Bpifrance). En dépit des révoltes sociales de l'été 2012, ces dispositifs qui ont déjà fait l'objet d'annonces préalables répondent davantage à des enjeux économiques que sociaux. Par ailleurs, la participation des habitants des

⁴²⁴ Parmi les signataires de ces nouveaux contrats de ville, le projet de réforme évoque l'État, l'intercommunalité, les communes, les assemblées délibérantes (conseil régional et départemental), les Établissements publics à caractère administratif (EPA) comme la Caisse d'allocation familiales (CAF) et des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public comme l'Agence régionale de santé (ARS) et Pôle emploi par exemple.

⁴²⁵ En fait, cet objectif correspond à la diversification des profils socio-économiques des habitants et à l'intégration de diverses fonctions urbaines (résidentielles, commerciales et culturelles) au sein d'un même quartier pour favoriser la cohésion sociale et la dynamique économique des territoires urbains.

⁴²⁶ BAUMARD Maryline, COLLAS Aurélie, « Le ministère annonce la répartition des 1 000 postes d'urgence de la rentrée », *Le Monde* [en ligne], 20 juin 2012. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/education/article/2012/06/20/le-ministere-annonce-la-repartition-des-1-000-postes-d-urgence-de-la-rentree_1721534_1473685.html>, consulté le 16 août 2024 ; AMVBF, « 7 000 postes créés dans l'Éducation nationale à la rentrée 2012 », *ville-et-banlieue.org* [en ligne], 25 juin 2012. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/education-les-1000-postes-crees-pour-la-rentree-2012-2013-3309.html>>, consulté le 16 août 2024.

⁴²⁷ AYRAULT Jean-Marc, in « Déclaration de politique générale du gouvernement, débat et vote sur cette déclaration », 2012, *op. cit.*

⁴²⁸ LégiSocial, « L'expérimentation des emplois francs est terminée », *legisocial.fr* [en ligne], 15 juillet 2015. Disponible sur : <<https://www.legisocial.fr/actualites-sociales/1525-lexperimentation-des-emplois-francs-est-terminee.html>>, consulté le 16 août 2024.

quartiers populaires n'est pas un sujet pour le PS — pourtant marqué par les récents élans « participationnistes » de Ségolène ROYAL (Mazeaud, 2010).

Enfin, la concertation nationale sur la politique de la Ville souhaitée par François LAMY⁴²⁹ est officialisée et se tiendra entre le mois d'octobre et de décembre 2012. Cette fois, la responsabilité du gouvernement est engagée, car il reviendra au Premier ministre d'en tirer les conclusions et d'engager les travaux sur un projet de loi à l'occasion d'un CIV prévu au début de l'année 2013⁴³⁰. Mais avant le début de cette concertation, le ministre délégué chargé de la Ville est pris dans un rapport de force politique défavorable au sein du gouvernement.

2.1.2.3. Le ministre délégué chargé de la Ville est pris dans un rapport de force politique défavorable au sein du gouvernement

En rassemblant tous les courants du PS au sein du gouvernement, François HOLLANDE et Jean-Marc AYRAULT ont privé la majorité d'une ligne politique réformatrice. Alors que les promesses de campagne du président de la République tombent les unes après les autres, le ministre délégué chargé de la Ville est de plus en plus isolé au sein du gouvernement.

Pour le démontrer, nous examinons tour à tour l'abandon du récépissé de contrôle d'identité et du droit de vote des étrangers aux élections locales, l'échec de la commémoration des 30 ans de la « Marche pour l'égalité et contre le racisme » et le retrait de la réforme de la politique d'intégration.

Dans son programme intitulé *Le changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France*, François HOLLANDE s'était engagé à « lutter [...] contre le "déficit de faciès" dans les contrôles d'identité par une procédure respectueuse des citoyens » (engagement n° 30)⁴³¹. Après son élection à la présidence de la République en mai 2012, des campagnes militantes menées par des associations réunies dans le collectif Stop le contrôle au faciès (SCAF) créé en 2011 organisent la promotion du

⁴²⁹ Cour des Comptes, 2012, *op. cit.*, pp. 197-198.

⁴³⁰ AMVBF, « La feuille de route de François Lamy pour la politique de la ville », *ville-et-banlieue.org* [en ligne], 30 août 2012. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/la-feuille-de-route-de-francois-lamy-presentee-en-conseil-des-ministres-le-22-aout-2012-3528.html>>, consulté le 16 août 2024.

⁴³¹ Hollande, 2012, *op. cit.*, p. 21.

récépissé de contrôle d'identité afin de pousser le candidat socialiste à honorer sa promesse.

Dans la littérature scientifique, les chercheurs font appel au concept de « propriété policière » (*police property*) pour démontrer qu'il existe un périmètre délimité à l'action policière : une « clientèle policière ». En fait, cette clientèle ne se définit pas par un seul critère, mais plutôt par un faisceau de suspicions stéréotypées qui mêle des éléments de l'apparence et du comportement. Ce faisceau s'oriente généralement vers des individus de sexe masculin, issus des minorités stigmatisées, appartenant aux catégories populaires et revêtant des attributs de *look*⁴³² associés à des préjugés de classe (Ahmadouchi *et al.*, 2015). Afin de lutter contre le « contrôle au faciès », certains militants revendiquent donc la mise en place d'un récépissé de contrôle d'identité — c'est-à-dire un document remis par les forces de l'ordre à une personne contrôlée pour assurer la traçabilité de l'interaction et prévenir les pratiques discriminatoires. Par exemple, ce dispositif a été mis en place au Royaume-Uni (1984), en Espagne (2006), et à New-York (2015)⁴³³.

Interrogé par Jean-Jacques BOURDIN dans son émission « Bourdin 2012 » diffusée simultanément sur Radio Monte-Carlo (RMC) et BFM TV le 1^{er} juin 2012, Jean-Marc AYRAULT clarifie l'engagement de François HOLLANDE qui ne mentionnait pas formellement cette solution du récépissé : « *Oui, il y a un engagement présidentiel [contre les contrôles au faciès] et effectivement il faut bien [le] comprendre [...] comme étant la mise en place de l'attestation de contrôle d'identité* », déclare le Premier ministre⁴³⁴.

Rapidement, ce mouvement social en faveur du récépissé obtient le soutien de plusieurs ministres du gouvernement : Benoît HAMON (ministre délégué à l'Économie sociale et solidaire), Vincent PEILLON (ministre de l'Éducation nationale), Christiane TAUBIRA (Garde des Sceaux, ministre de la justice) et François LAMY, qui espère un

⁴³² Parmi les variables retenues par les chercheurs, le « *look* » désigne « *la partie de l'apparence qui fait l'objet d'interventions directes, c'est-à-dire qui est liée à une intervention humaine à court terme et non au phénotype : la coiffure, les vêtements, les accessoires, les tatouages...* » (Ahmadouchi *et al.*, 2015, p. 11).

⁴³³ DEBORDE Juliette, « Contrôles d'identité : cinq questions sur le récépissé », *Libération* [en ligne], 13 février 2017. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/france/2017/02/13/contrôles-d-identite-cinq-questions-sur-le-recepisse_1548241/#:~:text=Le%20principe%20du%20r%C3%A9c%C3%A9piss%C3%A9%20fonctionne,est%20remis%20aux%20personnes%20contr%C3%B4l%C3%A9es.>, consulté le 20 août 2024.

⁴³⁴ AYRAULT Jean-Marc, in « Intervention du Premier ministre Jean-Marc AYRAULT sur RMC et BFM TV », *archives.gouvernement.fr* [en ligne], 1^{er} juin 2012. Disponible sur : <<http://www.archives.gouvernement.fr/ayrault/premier-ministre/intervention-du-premier-ministre-jean-marc-ayrault-sur-rmc-et-bfm-tv.html>>, consulté le 19 août 2024 (via le site *web.archive.org*).

« arbitrage du Premier ministre » et qui suggère de mener des « expérimentations » dans des villes volontaires (Lille, Lyon et Paris se sont déjà déclarées partantes par exemple)⁴³⁵.

Cependant, Manuel VALLS empêche tout espoir de mettre en œuvre ce dispositif. Interrogé sur le plateau du Journal de 20 heures de France 2 le 14 août 2012, le ministre de l'Intérieur confirme déjà l'abandon de cette mesure⁴³⁶. Après avoir recadré Manuel VALLS — et celui-ci de se « gondol[er] de rire »⁴³⁷ —, le Premier ministre commande un rapport sur les solutions qui permettraient de lutter contre les « contrôles au faciès » et ainsi de tenir l'engagement du président de la République.

Présentant les grandes orientations de sa politique de sécurité aux cadres de la police et de la gendarmerie le 19 septembre 2012 à l'École militaire de Paris, le ministre de l'Intérieur déclare que cette mesure du récépissé serait « beaucoup trop bureaucratique et lourde à gérer, et porteuse de difficultés juridiques nouvelles en termes de traçabilité des déplacements et de constitution de nouveaux fichiers [...] incompatible[s] avec notre conception républicaine »⁴³⁸.

Assurant le même jour à Alain DUHAMEL que « cet engagement doit être tenu, comme tous les autres » dans une émission diffusée sur Radio Télévision Luxembourg (RTL)⁴³⁹, le Premier ministre déclare finalement qu'il a été « convaincu » par Manuel

⁴³⁵ GÉRAUD Alice, « Des associations et des élus furieux », *Libération* [en ligne], 19 septembre 2012. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/societe/2012/09/19/des-associations-et-des-elus-furieux_847542/>, consulté le 20 août 2024.

⁴³⁶ LARROUTUTOU Paul, « Il n'y aura pas de récépissés de contrôle d'identité car Valls "fait confiance" aux policiers », *Europe 1* [en ligne], 14 août 2012. Disponible sur : <<https://lelab.europe1.fr/il-n-y-aura-pas-de-recepisses-de-contrôle-d-identité-car-manuel-valls-fait-confiance-aux-policiers-4165>>, consulté le 19 août 2024.

⁴³⁷ Dans un ouvrage intitulé *Valls, à l'intérieur* publié en 2014, Laurent BORREDON et David REVAULT D'ALLONES relatent les propos d'un « ami » de Manuel VALLS qui explique que le ministre de l'Intérieur s'est « gondolé de rire » quand Jean-Marc AYRAULT a tenté de le recadrer dans un communiqué. BORREDON Laurent, REVAULT D'ALLONES David, *Valls, à l'intérieur*, Paris, Robert Laffont, 2014.

⁴³⁸ VALLS Manuel, « Déclaration de M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, sur les grandes orientations de la politique de sécurité, à Paris le 19 septembre 2012 », *vie-publique.fr* [en ligne], 19 septembre 2012. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/185987-declaration-de-m-manuel-valls-ministre-de-linterieur-sur-les-grandes>>, consulté le 19 août 2024.

⁴³⁹ AYRAULT Jean-Marc, in « Interview de M. Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, à RTL le 19 septembre 2012, notamment sur le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la tarification progressive du gaz et de l'électricité, le financement de la dépendance, les projets de réforme sociale, le droit de vote des étrangers, la sécurité et la réforme de l'action publique », *vie-publique.fr* [en ligne], 19 septembre 2012. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/185862-interview-de-m-jean-marc-ayrault-premier-ministre-rtl-le-19-septemb>>, consulté le 19 août 2024.

VALLS pendant sa participation à l'émission « Des paroles et des actes » diffusée sur France 2 le 27 septembre 2012⁴⁴⁰.

Cette « soumission » du gouvernement au « référentiel » néo-conservateur et l'isolement de François LAMY qui en résulte sont aussi perceptibles à travers l'abandon du droit de vote des étrangers.

Dans son projet présidentiel, le candidat socialiste s'était en effet engagé à « accorder [...] le droit de vote aux élections locales aux étrangers résidant légalement en France depuis cinq ans » (engagement n° 50)⁴⁴¹.

En inscrivant à l'ordre du jour un texte voté à l'Assemblée nationale le 3 mai 2000 sous le gouvernement de Lionel JOSPIN — et qui avait été bloqué par le Sénat de droite —, la gauche lance un signal politique fort avant l'élection présidentielle de 2012. Après un débat animé au Sénat le 8 décembre 2011, la nouvelle majorité de gauche⁴⁴² parvient à adopter en première lecture (à 173 voix contre 166) la proposition de loi constitutionnelle visant à accorder le droit de vote aux élections municipales pour les résidents étrangers non ressortissants de l'UE résidant en France.⁴⁴³

Pour adopter définitivement la loi constitutionnelle, il ne reste qu'à organiser un référendum ou à passer par un vote du Parlement (Assemblée nationale et Sénat) convoqué en Congrès. Cependant, François HOLLANDE retarde l'échéance. Premièrement, parce que le référendum présente toujours un risque d'échec bien réel pour le président de la République. Deuxièmement, parce que les socialistes redoutent de renforcer la droite et l'extrême droite aux élections municipales et européennes de 2014. Troisièmement, parce qu'il manque 31 voix pour obtenir une majorité qualifiée des 3/5^e des députés nécessaire dans la procédure de modification de la Constitution par voie législative⁴⁴⁴.

⁴⁴⁰ AYRAULT Jean-Marc, in GAZZANE Hayat, SÉLIGNAN Maïté, VEY Tristan, « Contrôles d'identité : Ayrault enterre le récépissé », *Le Figaro* [en ligne], 27 septembre 2012. Disponible sur : <<https://www.lefigaro.fr/politique/2012/09/27/01002-20120927ARTFIG00757-ayrault-le-racisme-anti-blanc-ca-peut-exister.php>>, consulté le 19 août 2024.

⁴⁴¹ Hollande, 2012, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁴² Pour la première fois sous la V^e République, le Sénat bascule à gauche après les élections sénatoriales du 25 septembre 2011.

⁴⁴³ *Le Monde*, « Le Sénat adopte la proposition de loi sur le vote des étrangers aux élections locales », *Le Monde* [en ligne], 9 décembre 2011. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2011/12/09/le-senat-adopte-la-proposition-de-loi-sur-le-vote-des-etrangers-aux-elections-locales_1615905_823448.html>, consulté le 19 août 2024.

⁴⁴⁴ Lui Président, « Droit de vote des étrangers : pourquoi François Hollande a renoncé à sa promesse », *Le Monde* [en ligne], 5 novembre 2015. Disponible sur : <<https://www.lemonde.fr/blog/lui-president/2015/11/05/droit-de-vote-des-etrangers-pourquoi-francois-hollande-a-renonce-a-sa-promesse/>>, consulté le 19 août 2024.

Dans un discours prononcé à Clichy-sous-Bois le 8 janvier 2013, le ministre délégué chargé de la Ville déclare qu'il faut « *poursuivre dans les prochaines semaines le combat pour persuader les [...] parlementaires qui nous manquent* »⁴⁴⁵. En effet, François LAMY explique que « *c'était l'une des revendications de ceux qui, il y a trente ans, sont partis de Marseille vers Paris lors de cette fantastique Marche pour l'égalité* »⁴⁴⁶. Finalement, les conditions ne seront jamais réunies et cet engagement sera abandonné⁴⁴⁷.

En 2013, les militants des quartiers populaires commémorent justement les 30 ans de la « Marche » du 15 octobre 1983. Alors qu'il était chargé de mission sur les questions économiques à l'Élysée et que Ségolène ROYAL était chargée de mission pour suivre les questions de la jeunesse et des sports au secrétariat général de la présidence de la République, François HOLLANDE fait le choix de ne pas célébrer cet anniversaire — sans doute afin d'éviter de renforcer le FN avec des sujets trop « clivants » (Robine, 2014).

Pour faire un « pied de nez » à Manuel VALLS, le ministre délégué chargé de la Ville décide d'organiser lui-même un évènement. Ce 14 octobre 2013, François LAMY doit se rendre dans le quartier des Minguettes à Vénissieux (Rhône) pour y rencontrer Toumi DJAÏDJA et dévoiler une plaque commémorant le 30^e anniversaire de la « Marche pour l'égalité et contre le racisme »⁴⁴⁸. Cependant, son initiateur ne viendra pas. Dans un communiqué de presse envoyé aux médias moins d'une heure avant l'arrivée du ministre, Toumi DJAÏDJA justifie cet « *acte de désobéissance civique* » par l'impossibilité de « *cautionner l'inaction politique en signant un chèque en blanc au*

⁴⁴⁵ LAMY François, in « Déclaration de M. François Lamy, ministre délégué à la ville, sur la poursuite de la concertation pour la réforme de la politique de la ville et la priorité donnée par le gouvernement à la jeunesse, à Clichy-sous-Bois le 8 janvier 2013 », *vie-publique.fr* [en ligne], 8 janvier 2013. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/186812-declaration-de-m-francois-lamy-ministre-delegue-la-ville-sur-la-pou>>, consulté le 20 août 2024.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ BONNEFOUS Bastien, « À Sciences Po, Manuel Valls enterre le droit de vote des étrangers », *Le Monde* [en ligne], 4 novembre 2015. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2015/11/04/a-sciences-po-manuel-valls-enterre-le-droit-de-vote-des-etrangers_4802641_823448.html>, consulté le 19 août 2024.

⁴⁴⁸ LULLA Gilles, « François Lamy : “Hier ils ont marché, aujourd'hui nous devons nous remobiliser” », *expressions-venissieux.f* [en ligne], 14 octobre 2013. Disponible sur : <<https://www.expressions-venissieux.fr/2013-10-14-francois-lamy-hier-ils-ont-marche-aujourd'hui-nous-devons-nous-remobiliser/>>, consulté le 19 août 2024.

gouvernement » et il réclame « *des décisions politiques courageuses et concrètes* »⁴⁴⁹. Finalement, François LAMY fait le tour — en trois heures seulement — des projets de rénovation urbaine engagés aux Minguettes et participe à un débat sur le 30^e anniversaire de la « Marche ». Comment expliquer ce nouveau camouflet ?

Tout d’abord, les tentatives de récupération de la « Marche pour l’égalité » par SOS Racisme — une association satellite du PS — sont encore présentes dans les esprits des militants des quartiers populaires. Dans un ouvrage publié en 2013, Abdellali HAJJAT rappelle que les « marcheurs » et que le mouvement « beur » ont d’ailleurs souvent été accusés de « naïveté » pour avoir été aussi facilement instrumentalisés par la gauche, qui ne leur a octroyé qu’une carte de séjour de 10 ans (Hajjat, 2013a). Cette fois, Toumi DJAÏDJA a renversé le rapport de force en infligeant une humiliation publique au ministre délégué chargé de la Ville qui estimait pourtant que « *des engagements forts [avaient] été pris* » pour répondre aux revendications des habitants des quartiers populaires⁴⁵⁰.

Par ailleurs, l’échec de la commémoration des 30 ans de la « Marche » est un révélateur de l’incapacité des militants des quartiers populaires à s’unir (Talpin, 2020)⁴⁵¹. En effet, des sources proches de François LAMY — en particulier son conseiller Adil JAZOULI — révèlent que l’initiateur de la « Marche pour l’égalité et contre le racisme » a boudé le rendez-vous de Vénissieux après avoir réclamé, en vain, que son nom figure sur la plaque commémorative⁴⁵². Interrogé par l’AFP, celui-ci reconnaît avoir fait cette demande « *parce que la jeunesse a besoin de symbole* », mais

⁴⁴⁹ DJAÏDJA Toumi, « Acte de désobéissance civique, pourquoi je ne reçois pas le ministre François Lamy », *saphirnews.com* [en ligne], 14 octobre 2013. Disponible sur : <https://www.saphirnews.com/Acte-de-desobeissance-civique-pourquoi-je-ne-recois-pas-le-ministre-Francois-Lamy_a17732.html>, consulté le 19 août 2024.

⁴⁵⁰ Dans une déclaration faite à l’AFP, François LAMY cite les emplois francs, les emplois d’avenir et les ZSP. *Le Point*, « Marche des beurs : des plaies toujours ouvertes », *Le Point* [en ligne], 14 octobre 2013. Disponible sur : <https://www.lepoint.fr/politique/marche-des-beurs-des-plaies-toujours-ouvertes-14-10-2013-1743952_20.php>, consulté le 20 août 2024.

⁴⁵¹ Déjà en 1983, cet événement historique n’avait pas abouti sur la création d’un mouvement social cohérent, car les différents collectifs apparus dans son sillage s’étaient rapidement divisés et qu’aucun leader qui aurait pu porter le mouvement n’avait émergé après le désengagement de Toumi DJAÏDJA et de Djamel ATALLAH. Par ailleurs, c’est cette absence de structuration qui a permis la récupération de la cause antiraciste par les milieux proches du PS.

⁴⁵² JAZOULI Adil, « Actualité du 30^{ème} anniversaire de la Marche pour l’égalité et contre le racisme de 1983 », *marcheegalite.wordpress.com* [en ligne], 15 octobre 2013. Disponible sur : <<https://www.marcheegalite.wordpress.com/2013/10/15/adil-jazouli-retablir-la-verite-enoncer-les-faits-commentaire-au-communique-de-t-djaidja-14-octobre-2013/>>, consulté le 20 août 2024.

il a assuré qu'« *avec ou sans la plaque* », il aurait transmis son communiqué⁴⁵³. Pour les commentateurs politiques, cette exigence « *n'aurait pas résisté aux ego[s] et aux susceptibilités des uns et des autres* »⁴⁵⁴. Dans un article intitulé « Les trente ans de la Marche. La promotion d'une égalité sous conditions » publié dans *La Vie des Idées* le 5 décembre 2013, Abdellali HAJJAT estime plutôt que par ce refus, Toumi DJAÏDJA qui avait autrefois accepté la logique de cooptation « *dispose de son capital symbolique comme bon lui semble, en fonction de sa propre stratégie, qui s'avère à ce moment-là contradictoire avec celle du ministère de la Ville* » (Hajjat, 2013b).

Alors qu'il espérait enfin reprendre la main sur Manuel VALLS — son « meilleur ennemi » Essonnien — à l'occasion de cet évènement historique, François LAMY ressort affaibli de la commémoration des 30 ans de la « Marche ». Plus encore, l'isolement de notre enquêté au sein du gouvernement va être renforcé par l'abandon de la réforme de l'intégration.

Pendant son discours de politique générale du 3 juillet 2012, le Premier ministre avait annoncé son ambition de renouveler en profondeur l'approche des questions d'intégration en France. Dans une lettre de mission envoyée le 1^{er} août 2012, Jean-Marc AYRAULT charge Thierry TUOT (conseiller d'État) de la rédaction d'un rapport qui lui est remis le 11 février 2013⁴⁵⁵.

Ce projet de réforme aboutit à la création de cinq groupes qui remettent officiellement leurs travaux au Premier ministre le 15 novembre 2013 : « Connaissance-reconnaissance », « Faire société », « Habitat », « Mobilités sociales », et « Protection sociale » — co-piloté par Bénédicte MADELIN⁴⁵⁶.



« *Le gouvernement [...] a manqué de courage politique. [...] Après la publication du rapport, Le Figaro a titré que des conneries ! Par peur des polémiques, François HOLLANDE — qui était perdu au fin fond de l'Amérique*

⁴⁵³ Le Progrès, « Marche des Beurs : Toumi Djaidja refuse de rencontrer le ministre délégué à la Ville », *Le Progrès* [en ligne], 14 octobre 2013. Disponible sur : <<https://www.leprogres.fr/rhone/2013/10/14/marche-des-beurs-toumi-djaidja-refuse-de-rencontrer-le-ministre-delegue-a-la-ville-francois-lamy>>, consulté le 20 août 2024.

⁴⁵⁴ Lulla, 2013, *art. cit.*

⁴⁵⁵ TUOT Thierry, *La grande Nation : pour une société inclusive*, Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, *vie-publique.fr* [en ligne], 1^{er} février 2013. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/rapport/32981-pour-une-societe-inclusive-refondation-des-politiques-integration>>, consulté le 20 août 2024.

⁴⁵⁶ MADELIN Bénédicte, GENTIAL Dominique (dir.), *Refonder la politique d'intégration. Rapport du groupe Protection sociale*, 29 octobre 2013. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/rapport/33624-refonder-la-politique-dintegration-groupe-de-travail-protection-socia>>, consulté le 20 août 2024.

du Sud] – *a mis notre travail à la poubelle sans même l’avoir lu !* », s’agace l’emblématique directrice de Profession Banlieue dans un entretien réalisé le 3 avril 2020⁴⁵⁷.

Dans un article de presse publié dans *Le Figaro* le 12 décembre 2013, Stéphane KOVACS titre : « Intégration : un rapport choc ». Pêle-mêle, le journaliste évoque par exemple les propositions « *détonantes* » de créer une « Cour des comptes de l’égalité », d’instaurer un « délit de harcèlement racial » et d’autoriser le port du voile islamique à l’école⁴⁵⁸. En déplacement en Guyane du 13 au 14 décembre 2013, le président de la République réagit sèchement à la diffusion du rapport sur le site de Matignon : « *Ce n’est pas du tout la position du gouvernement* », aurait-il lâché sur le tarmac de l’aéroport de Cayenne (Guyane) ⁴⁵⁹. Finalement, François HOLLANDE prend rapidement ses distances avec le rapport qui est « mis au tiroir » (Lorcerie, 2014). En quoi cet abandon constitue-t-il un échec de plus pour François LAMY ?

En tant que ministre délégué chargé de la Ville, notre enquêté a pour mission de promouvoir l’intégration et la cohésion sociale dans les quartiers populaires où les étrangers et les immigrés sont plus nombreux qu’ailleurs sur le territoire. Alors quand *Le Figaro* publie son article qui laisse entendre que le gouvernement « Ayrault 2 » soutient les recommandations du rapport sur la refonte de la politique d’intégration, c’est la panique. Par exemple, au moment où elle découvre la « une » du journal, Sarah ZOUHEIR (chargée de mission) se serait mise à courir dans les couloirs du ministère en s’écriant : « *Putain, on est foutus !* »⁴⁶⁰.

Au sein du gouvernement, François LAMY fait partie des ministres qui jugent que la lutte contre les discriminations est un combat essentiel de la gauche – Cécile DUFLLOT, Benoît HAMON ou Christiane TAUBIRA en font aussi partie. Pour lui, « *le problème de l’intégration [ne] vient [pas] de populations qui ne voudraient pas s’intégrer* », « *c’est peut-être le cas d’une minorité mais il y a un problème d’une*

⁴⁵⁷ Entretien avec Bénédicte MADELIN (n° 1), directrice de Profession Banlieue, réalisé le 3 avril 2020 de 14:31 à 16:19 en visioconférence.

⁴⁵⁸ KOVACS Stéphane, « Intégration : un rapport choc », *Le Figaro* [en ligne], 12 décembre 2013. Disponible sur : <<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2013/12/12/01016-20131212ARTFIG00629-integration-un-rapport-choc.php>>, consulté le 20 août 2024.

⁴⁵⁹ DE ROYER Solenn, ROVAN Anne, « François Hollande prend ses distances avec le rapport sur l’intégration », *Le Figaro* [en ligne], 13 décembre 2013. Disponible sur : <<https://www.lefigaro.fr/politique/2013/12/13/01002-20131213ARTFIG00570-rapport-sur-l-integration-ayrault-destabilise.php>>, consulté le 20 août 2024.

⁴⁶⁰ Entretien avec Sarah ZOUHEIR (n° 1), chargée de mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 22 octobre 2020 de 14:01 à 17:16 en visioconférence.

société française qui refuse de se donner les moyens d'intégrer ces populations »⁴⁶¹. Indirectement, notre enquête a d'ailleurs participé à la refonte de la politique d'intégration — et pas seulement en tant que personnalité auditionnée.

Dans une tribune intitulée « Dans les quartiers populaires, le pouvoir de mémoire » publiée dans le journal *Libération* le 27 juin 2013, le ministre délégué chargé de la Ville annonce le lancement d'un programme sur la « Mémoire des quartiers populaires » sous l'autorité indépendante d'un collectif de chercheurs, d'associations et d'urbanistes animé par l'historien Pascal BLANCHARD — déjà installé officiellement par le ministre le 26 juin 2013⁴⁶² — afin de « *valoriser les initiatives déjà entreprises, de les mettre à disposition du grand public, et de les compléter, notamment par une tournée nationale sur l'histoire locale dans les quartiers populaires* »⁴⁶³. Cette commission remet officiellement son rapport intitulé *Histoires, patrimoine et mémoires dans les territoires de la politique de la Ville* à François LAMY le 24 octobre 2013⁴⁶⁴. Dans la mesure où ce travail porte sur l'histoire des quartiers populaires, il s'inscrit aussi dans l'historiographie de l'immigration française.

Ainsi, l'abandon du récépissé de contrôle d'identité et du droit de vote des étrangers aux élections locales, puis l'échec de la commémoration des 30 ans de la « Marche pour l'égalité et contre le racisme », et enfin le retrait de la réforme de la politique d'intégration sont des marqueurs de l'isolement et de l'impuissance politique de François LAMY au sein du gouvernement. Mais la nomination de Manuel VALLS au poste de Premier ministre après la débâcle de la gauche aux élections municipales de 2014 est sans doute l'indicateur le plus évident et le plus fort de la victoire de la ligne néo-conservatrice sur l'approche néo-communautarienne défendue par le ministre

⁴⁶¹ BREDOUX Lénaïg, DELAPORTE Lucie, « Rapport sur l'intégration : les raisons d'un sauve-qui-peut », *Mediapart* [en ligne], 20 décembre 2013. Disponible sur : <<https://www.mediapart.fr.ressources-electroniques.univ-lille.fr/journal/france/201213/rapport-sur-lintegration-les-raisons-dun-sauve-qui-peut>>, consulté le 20 août 2024.

⁴⁶² *Banque des territoires*, « Politique de la ville - François Lamy installe un comité d'experts "Mémoire et histoire des quartiers populaires" », *Banque des territoires* [en ligne], 28 juin 2013. Disponible sur : <<https://www.banquedesterritoires.fr/francois-lamy-installe-un-comite-dexperts-memoire-et-histoire-des-quartiers-populaires>>, consulté le 20 août 2024.

⁴⁶³ LAMY François, « Dans les quartiers populaires, le pouvoir de mémoire », *Libération* [en ligne], 27 juin 2013. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/france/2013/06/27/dans-les-quartiers-populaires-le-pouvoir-de-memoire_914244/>, consulté le 20 août 2024.

⁴⁶⁴ BLANCHARD Pascal (dir.), *Histoires, patrimoine et mémoires dans les territoires de la politique de la Ville*, Rapport au ministère délégué chargé de la Ville, 24 octobre 2013. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/rapport/33579-histoires-patrimoine-et-memoires-dans-les-territoires-de-la-politique-d>>, consulté le 20 août 2024.

délégué chargé de la Ville — qui ne sera pas reconduit dans ses fonctions, et qui n'en exprimait pas le souhait « *de toutes les façons* »⁴⁶⁵.

Dans ce contexte de « subalternité », François LAMY se saisit des revendications de la « coalition de cause » pour tenter de renverser ce rapport de force politique défavorable à l'occasion de la concertation nationale sur la politique de la Ville.

*

Cette **première section** nous a permis de comprendre le contexte et les dynamiques politiques qui traversent la réforme de la politique de la Ville de 2012. Alors qu'elle est présentée comme la réaction des pouvoirs publics aux révoltes sociales de 2005 et à l'inertie de l'action publique après l'abandon du plan « Espoir Banlieues » de 2008, cet *aggiornamento* qui devait satisfaire la demande sociale d'une plus grande inclusion des habitants et des associations des quartiers populaires est d'abord élaboré sans eux. Cette étude de cas met au jour un écueil fondamental de l'action publique française : son incapacité à se saisir de l'« impératif » participatif dans le processus de fabrication des politiques publiques.

En dépit des révoltes sociales de 2005, l'analyse du contexte politique de la réforme de la politique de la Ville révèle que la « crise des banlieues » n'est pas un enjeu de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012. Cette absence des quartiers populaires dans l'agenda politique peut s'expliquer par trois raisons principales : l'opinion publique s'est désintéressée de cette question pour se préoccuper d'enjeux économiques plus immédiats, le PS cible désormais les classes moyennes dans sa stratégie de (re)conquête du pouvoir, et la Cour des comptes détermine un cadrage managérial de la réforme de la politique de la Ville pour répondre aux contraintes budgétaires de l'État français.

Dès lors, cette absence des quartiers populaires dans l'agenda politique et médiatique pousse les acteurs de la « coalition de cause » à se mobiliser. Malgré l'action de Mohamed MECHMACHE et du collectif ACLEFEU par exemple, leurs revendications sont reléguées à la marge de l'action publique par les dynamiques

⁴⁶⁵ PLOUVIEZ Grégory, « Combien d'Essonnais au gouvernement ? », *Le Parisien* [en ligne], 3 avril 2014. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/essonne-91/combien-d-essonnais-au-gouvernement-03-04-2014-3735697.php>>, consulté le 20 août 2024 ; Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

politiques au sein du nouveau gouvernement socialiste. Après son élection, François HOLLANDE ne manifeste pas davantage d'intérêt vis-à-vis de la question de la « crise des banlieues » et de la « démocratie participative » — contrairement à Ségolène ROYAL. Ce n'est qu'après les révoltes sociales qui surviennent dans les quartiers populaires d'Amiens pendant l'été 2012 que cet enjeu est mis à l'agenda politique. Cependant, le ministre qui est chargé de mettre en œuvre la réforme de la politique de la Ville préfère suivre les recommandations de l'« ordre budgétaire ». En effet, son inexpérience de la politique publique, sa modération sur la question de la participation citoyenne et le rapport de force politique défavorable dans lequel il est pris au sein du gouvernement (sa rivalité avec Manuel VALLS, notamment) empêchent François LAMY d'inscrire les revendications de la « coalition de cause » à l'agenda de cet *aggiornamento*.

Toutefois, des alliés stratégiques proches des idées défendues par les entrepreneurs de mobilisation vont le convaincre de s'en saisir pour tenter de renverser la dynamique politique.

Section 2.

L'intégration et la désintégration des propositions de la « coalition de cause » néo-communautarienne dans la réforme de la politique de la Ville de 2014

Cette **seconde section** est dédiée à l'analyse de la fabrique de la réforme de la politique de Ville de 2014. Pourquoi François LAMY prend-il la décision de lancer une mission sur la participation des habitants des quartiers populaires ? Comment les revendications de la « coalition de cause » se diffusent-elles dans les « espaces centraux » de la réforme ? Qui sont les alliés stratégiques de la « coalition de cause » ? Pourquoi le ministre délégué chargé de la Ville choisit-il de charger Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ de la mission et du rapport ? Comment se déroule la rencontre entre les « entrepreneurs de mobilisation » et les commanditaires de la réforme ? Quelle méthodologie ce binôme met-t-il en œuvre pour tenter de rompre avec l'inertie de l'action publique ? Quelles sont les propositions du rapport « Bacqué-Mechmache » ? Comment sont-elles construites ? Comment sont-elles reçues par l'« ordre institutionnel » ? Pourquoi ne sont-elles pas reprises dans la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 ? Quels sont les acteurs à l'origine de la création du dispositif des conseils citoyens ? Comment l'article 7 de la Loi « Lamy » est-il fabriqué ? Quels sont les enjeux qui suscitent la controverse dans les débats parlementaires ? Quels sont les compromis politiques concédés par le ministre délégué chargé de la Ville ? Quels sont les progrès démocratiques *a priori* permis par la création de cette nouvelle instance ? En quoi cette proposition reproduit-elle l'« offre publique de participation » ? Quels sont les mécanismes d'inertie de l'action publique à l'œuvre ? Quelle est la réception de cette proposition institutionnelle par les « entrepreneurs de cause » ?

À travers l'étude parallèle de la création du dispositif des conseils citoyens et du lancement de l'expérimentation des tables de quartier, nous démontrons que la « coalition de cause » néo-communautarienne propose une réforme (trop) « radicale » pour rompre avec l'inertie de l'action publique (**2.2.1.**) et que l'« ordre institutionnel » impose une réforme (trop) « modérée » qui reproduit les causes profondes de la « crise de la démocratie participative » (**2.2.2.**).

2.2.1. Les « entrepreneurs de cause » proposent une réforme (trop)
« radicale » de la politique de la Ville qui bouleverse l'« ordre
institutionnel »

En analysant la rencontre entre les « entrepreneurs de cause » et les commanditaires de la réforme, nous démontrons que les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne se diffusent au sein du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville (**2.2.1.1.**), que la méthodologie « disruptive » de la mission sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville crée les conditions d'une rupture avec l'inertie de l'action publique (**2.2.1.2.**), et que les propositions radicales du rapport « Bacqué-Mechmache » sont en décalage avec les attentes de l'« ordre institutionnel » (**2.2.1.3.**).

2.2.1.1. Les revendications de la « coalition de cause » néo-
communautarienne se diffusent au sein du cabinet du ministre délégué chargé
de la Ville

Initiée le 11 octobre 2012 à l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) de Roubaix, la concertation nationale intitulée « Quartiers : engageons le changement ! » lance officiellement la réforme de la politique de la Ville. Organisée par l'administration centrale et financée sur la réserve du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement⁴⁶⁶, cette concertation réunit 150 acteurs de la politique de la Ville au sein de trois groupes de travail⁴⁶⁷ basés sur les piliers de la nouvelle réforme : la refonte de la géographie prioritaire, la redéfinition des priorités thématiques et la rénovation de la méthode contractuelle.

Dans son discours de clôture, Cécile DUFLOT tient à adresser un message aux habitants des quartiers populaires.



« Je veux leur dire qu'à travers cette consultation, je ne les invite pas seulement à s'asseoir autour de la table, à écouter, je les invite à renverser la table. Je leur

⁴⁶⁶ Après les procédures budgétaires, 95 % des crédits spécifiques sont reversés aux préfetures chargées de mettre en œuvre les dispositifs de la politique de la Ville. Au total, il ne reste au ministre délégué chargé de la Ville qu'une « réserve » de 500 000 euros pour mener à bien sa réforme (c'est très peu). Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

⁴⁶⁷ Ces groupes de travail sont présidés et animés par des couples mixtes constitués d'un élu et d'un représentant de l'État.

dis : l'avenir n'est jamais écrit. Cette concertation sera ce que vous en ferez. [...]. Dans la concertation qui est lancée aujourd'hui, je souhaite, vous l'aurez compris, que les habitants prennent toute leur place », déclare la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, devant un public caractérisé par la quasi-absence des habitants et des responsables associatifs⁴⁶⁸.

Malgré l'annonce d'un retour de la dimension sociale de la politique de la Ville et un appel explicite à l'empowerment (« *je les invite à renverser la table* » et « *cette concertation sera ce que vous en ferez* »), la participation citoyenne n'est pas un enjeu formel de la concertation.

Précisément, c'est ce défaut de *concertation* dans la concertation nationale « Quartiers : engageons le changement ! » qui met la démocratie participative à l'agenda de la réforme de la politique de la Ville.



« *Monsieur le ministre, avec tout le respect, vous oubliez l'essentiel ! Encore une fois, la réforme de la politique de la Ville se fait sans les premiers concernés : les habitants des quartiers populaires* », fait remarquer Mohamed MECHMACHE à François LAMY dans l'assemblée⁴⁶⁹.

Après cette interpellation, le ministre délégué chargé de la Ville prend l'initiative de lancer une mission sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville.

En fait, cette décision intervient suite à la mobilisation de certains membres de son cabinet ministériel, proches des idées de la « coalition de cause » néo-communautarienne.

Installés à l'hôtel Le Play⁴⁷⁰ dans le 7^e arrondissement de Paris, au moins quatre des collaborateurs qui entourent François LAMY de 2012 à 2014 (*figure n° F2-10*) se

⁴⁶⁸ DUFLOT Cécile, « Déclaration de Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, sur le sens de la concertation menée avec les acteurs de la ville dans la perspective de la deuxième étape de la politique de la ville, Roubaix le 11 octobre 2012 », *vie-publique.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/186086-declaration-de-mme-cecile-duflot-ministre-de-legalite-des-territoires>>, consulté le 14 décembre 2021.

⁴⁶⁹ Cette citation a été reconstituée à partir de plusieurs entretiens menés avec des acteurs qui ont participé à la journée de lancement de la concertation nationale sur la politique de la Ville du 11 octobre 2012 : François LAMY et Mohamed MECHMACHE au premier chef. Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone ; Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 3), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 10 juin 2021 de 09:30 à 11:01 en visioconférence.

⁴⁷⁰ KLEIN Jérôme : « L'hôtel Le Play une histoire "retrovée" », *Pour mémoire* [en ligne], n° 1, novembre 2006. Disponible sur : <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0056/Temis-0056963/PM_1_75.pdf>, consulté le 24 avril 2020.

révèlent sensibles à l'enjeu de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville.

NOM	Prénom	Fonction	Arrêté	JORF
<i>Gouvernement Ayrault 1</i>				
BARRET	Christiane	Directrice de cabinet	12/05/22	12/05/24
PASQUIO	Matthieu	Chef de cabinet	12/05/22	12/05/24
DENIAUD	Laurianne	Cheffe adjointe de cabinet	12/05/22	12/06/01
LLORACH	Guillaume	Attaché parlementaire	12/05/22	12/06/01
PROMPT	Chloé	Attachée de presse chargée de la communication	12/05/22	12/06/01
JALLET	Sébastien	Directeur adjoint du cabinet	12/06/06	12/06/08
BONEU-MERCKAERT	Joëlle	Conseillère cohésion sociale	12/06/06	12/06/08
BRÉAUD	Anaïs	Conseillère politiques transversales	12/06/06	12/06/08
<i>Gouvernement Ayrault 2</i>				
BARRET	Christiane	Directrice de cabinet	12/06/25	12/06/30
JALLET	Sébastien	Directeur adjoint du cabinet	12/06/25	12/06/30
PASQUIO	Matthieu	Chef de cabinet	12/06/25	12/06/30
DENIAUD	Laurianne	Cheffe adjointe de cabinet	12/06/25	12/06/30
ANANTHARAMAN	Arnaud	Conseiller développement urbain	12/06/25	12/06/30
BONEU-MERCKAERT	Joëlle	Conseillère cohésion sociale	12/06/25	12/06/30
BRÉAUD	Anaïs	Conseillère politiques de droit commun	12/06/25	12/06/30
NION	Laurence	Conseillère en charge des relations avec le parlement et les élus	12/06/25	12/06/30
PROMPT	Chloé	Attachée de presse, chargée de la communication	12/06/25	12/06/30
VIELHESCAZE	Camille	Conseiller territoires	12/07/02	12/07/05
DENIAUD	Laurianne	Cheffe de cabinet	12/11/12	12/11/23
PASQUIO	Matthieu	Conseiller spécial	12/11/12	12/11/23
GREMILLET	Muriel	Attachée de presse, chargée de la communication	12/12/01	12/12/13
DU BOUËTIEZ	Thierry	Conseiller développement économique	12/12/24	13/01/01
PASQUIO	Matthieu	Conseiller spécial, chargé de la communication	13/05/31	13/06/07
GRIFFOND	Juliette	Conseillère presse	13/05/31	13/06/07
LIME	Sébastien	Conseiller politiques de droit commun	13/06/19	13/06/26
NION	Laurence	Cheffe adjointe de cabinet, conseillère parlementaire	13/10/14	13/10/18
MOURIER DES GAYETS	Maxime	Conseiller spécial	13/10/14	13/10/18
TARTARIN	Julie	Cheffe adjointe de cabinet	13/11/06	13/11/09
NION	Laurence	Cheffe de cabinet, conseillère parlementaire	13/11/06	13/11/09

Figure n° F2-10 : Tableau modélisant la composition du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville de 2012 à 2014⁴⁷¹

Au sein du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, Joëlle BONEU (conseillère « cohésion sociale »), Laurianne DENIAUD (cheffe de cabinet), Camille VIELHESCAZE (conseiller « territoires ») et Sarah ZOUHEIR (chargée de mission)⁴⁷² sont inscrits plus ou moins étroitement dans les réseaux de la « nébuleuse » néo-

⁴⁷¹ Pour constituer notre base de données, nous avons recensé les nominations extraites du JORF. Nous reprenons le titre des fonctions indiquées dans les arrêtés de nomination sans les féminiser.

⁴⁷² En tant que chargée de mission, Sarah ZOUHEIR n'apparaît pas dans les nominations publiées au JORF et dans les organigrammes officiels.

communautarienne et se révèlent être des alliés stratégiques de la « coalition de cause ».

En mettant en lien leur trajectoire sociologique et leur travail d'influence politique, nous démontrons comment les revendications « participationnistes » se diffusent au ministère de la Ville jusqu'au lancement de la mission sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville confiée à Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE au début de l'année 2013.

Initialement, ce travail de *lobbying* débute lors des travaux préparatoires sur la réforme de la politique de la Ville. Dans un communiqué de presse publié le 17 septembre 2012, le cabinet du ministre délégué chargé de la Ville annonce la constitution d'un « *groupe de réflexion permanent* » pour préparer la concertation nationale qui se tiendra du mois d'octobre au mois de décembre 2012.



« *Aujourd'hui, les Français des quartiers en difficulté ont besoin de solutions efficaces pour améliorer leur quotidien, mais ils sont aussi dans l'attente de solutions durables : de réformes structurelles fondées sur une véritable réflexion de ce que doit être la ville du XXI^e siècle, mixte, désenclavée, humaine* », peut-on lire dans la communication du ministère qui justifie son projet par la nécessité de réfléchir à des mesures innovantes pour rompre avec l'inertie de l'action publique⁴⁷³.

Constitué par le sociologue Michel WIEVIORKA, ce groupe composé de 14 personnalités (*figure n° F2-11*) doit se réunir tous les mois « *dans l'objectif d'aborder, sans aucun tabou, les questions qui ont trait à la vie de la cité : éducation, sécurité, générations, religions, urbanisme, immigration, économie, démocratie, etc.* » — on remarque que l'enjeu de la démocratie est cité en dernier⁴⁷⁴.

⁴⁷³ SOUTRA Hugo, « François Lamy s'entoure d'intellectuels pour repenser la ville », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 18 septembre 2012. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/129409/francois-lamy-sentoure-dintellectuels-pour-repenser-la-ville/>>, consulté le 1^{er} juin 2020.

⁴⁷⁴ LIQUET Valérie, « Politique de la Ville - Onze chercheurs autour de François Lamy », *Banque des Territoires* [en ligne], 18 septembre 2012. Disponible sur : <<https://www.banquedesterritoires.fr/onze-chercheurs-autour-de-francois-lamy>>, consulté le 29 décembre 2021.

NOM	Prénom	Qualité
BACQUÉ	Marie-Hélène	Urbaniste, sociologue
BLANCHARD	Pascal	Historien
CASTRO	Roland	Architecte
COHEN	Daniel	Économiste
DE GALEMBERT	Claire	Sociologue
JOBARD	Fabien	Sociologue
KAPLAN	Daniel	Délégué général du <i>think tank</i> FING
LAPEYRONNIE	Didier	Sociologue
LÉVY	Jacques	Géographe
MOISAN	Catherine	Inspectrice générale de l'éducation nationale
PANERAI	Philippe	Architecte, urbaniste
PEUGNY	Camille	Sociologue
VAN ZANTEN	Agnès	Sociologue
WIEVIORKA	Michel	Sociologue

Figure n° F2-11 : Tableau modélisant la composition du « groupe de réflexion » constitué autour du ministre délégué chargé de la Ville

Pourtant, François LAMY qui est décrit dans la presse nationale comme le « mécano de la rue Solférino » et qui se définit lui-même comme un « homme de dossier », un « élu de terrain » qui vit la politique « de manière concrète » — c'est-à-dire comme une sorte de « technotable » (Gaudin, 2007)⁴⁷⁵ — déclare être peu tenté par les débats théoriques pour lesquels il n'a que « peu de goût »⁴⁷⁶. Dès lors, comment expliquer la décision du ministre délégué chargé de la Ville de s'entourer d'intellectuels pour préparer la concertation nationale « Quartiers : engageons le changement ! » ?

Dans sa thèse de doctorat en science politique intitulée *Les socialistes croient-ils à leurs programmes ? Démobilisations et recompositions des activités programmatiques au Parti socialiste (1995-2012)* soutenue en 2017, Rafaël COS démontre que l'association des intellectuels aux travaux programmatiques dans des dispositifs *ad hoc* est une pratique courante au PS. Par exemple, le politiste revient sur le « compagnonnage » historique de Michel WIEVIORKA et de Martine AUBRY dans un chapitre consacré aux dynamiques centrifuges du milieu idéal socialiste (Cos, 2017).

Comme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité en son temps (1997-2000), le ministre délégué chargé de la Ville — son « bras droit », pour rappel — organise des

⁴⁷⁵ « Ceux qu'on peut ainsi appeler aujourd'hui des « technotables » se distinguent à la fois des élites gestionnaires classiques, recrutées à l'échelle nationale dans les filières d'excellence, et des notables locaux qui alliaient représentation électorale et courtage d'informations ou de services. Leur autorité dans les affaires publiques repose sur une capacité individuelle à intégrer savoir gestionnaire (technique) et art de la médiation (notabiliaire). » (Gaudin, 2007, p. 219)

⁴⁷⁶ Garin, 2008, art. cit.

dîners où exposés et débats nourrissent sa réflexion sur la « nouvelle » politique de la Ville. Cette initiative est d'autant plus importante que les agents du pouvoir gouvernemental n'ont pas le temps de se former intellectuellement à leur niveau de responsabilité⁴⁷⁷.

En tant qu'initiaée du PS, c'est Laurianne DENIAUD, cheffe adjointe du cabinet de François LAMY, qui lui aurait conseillé de s'inscrire dans cette tradition politique et intellectuelle. C'est à travers son portrait sociologique que nous tenterons d'expliquer l'influence des membres du cabinet sur le ministre délégué chargé de la Ville et sur la concertation nationale.

Née le 29 mars 1982 à Saint-Nazaire (Loire-Atlantique), Laurianne DENIAUD⁴⁷⁸ grandit dans une famille de la classe moyenne qui n'est pas engagée en politique — son père est conducteur de travaux dans le bâtiment et sa mère est puéricultrice.

En 2000, notre enquêtée débute son cursus universitaire par une licence de droit et de science politique à l'Université de Nantes (Loire-Atlantique) qu'elle obtient en 2004. Rapidement, la jeune femme s'engage à la maison des étudiants où elle est élue trésorière et devient bénévole à l'AFEV — une association influente de la « nébuleuse » néo-communautarienne. À l'occasion d'une campagne portant sur les inégalités de salaires entre les femmes et les hommes en 2002, Laurianne DENIAUD traduit par son engagement politique un féminisme déterminé. Cette année, elle devient aussi animatrice fédérale du Mouvement des jeunes socialistes (MJS) jusqu'en 2004 — une expérience qui sera particulièrement déterminante dans sa trajectoire

⁴⁷⁷ C'est d'ailleurs le sujet du film *Alice et le Maire* réalisé par Nicolas PARISER et sorti en salles le 18 mai 2019.

⁴⁷⁸ En 2020, nous avons obtenu un rendez-vous avec Laurianne DENIAUD pour réaliser un entretien sociologique. Malheureusement, notre enquêtée n'a pas été en mesure d'honorer cette entrevue à cause de changements intervenus dans sa vie professionnelle particulièrement chargée à cette période. Après s'être excusée et nous avoir promis de se rencontrer ultérieurement, Laurianne DENIAUD n'a malheureusement jamais donné suite à nos relances régulières par e-mail, par SMS et sur les réseaux sociaux dans les années qui ont suivi. Par conséquent, ce portrait sociologique est entièrement basé sur notre travail d'enquête documentaire et sur les déclarations de nos enquêtés. Pour un inventaire des sources utilisées : DENIAUD Laurianne, *lauriannedeniaud.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.lauriannedeniaud.fr/>>, consulté le 24 avril 2020 ; DENIAUD Laurianne, « Laurianne Deniaud », *Facebook* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.facebook.com/lauriannedeniaud/>>, consulté le 24 avril 2020 ; DENIAUD Laurianne, « Laurianne Deniaud », *Twitter* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.twitter.com/ldeniaud>>, consulté le 24 avril 2020 ; DESLANDES Mathieu, « Laurianne, 29 ans, présidente des Jeunes socialistes, 1 074 euros », *L'Obs* [en ligne], 17 janvier 2012. Disponible sur : <<https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-votre-porte-monnaie-au-rayon-x/20110720.RUE3361/laurianne-29-ans-presidente-des-jeunes-socialistes-1-074-euros.html>>, consulté le 9 juin 2020 ; DENIAUD Laurianne, « Laurianne Deniaud », *LinkedIn* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.linkedin.com/in/laurianne-deniaud-6589b615a>>, consulté le 24 avril 2020.

politique, on y reviendra. En 2003, notre enquêtée fonde l'Atelier des initiatives (ADI) à Nantes pour encourager l'accès à la culture et la prise d'initiatives des jeunes. Étant donné que Laurianne DENIAUD est issue de la frange gauche et critique du PS, elle sera donc tout à fait disposée à entendre les revendications de la « coalition » de cause dans les années 2010.

Par la suite, Laurianne DENIAUD poursuit ses études avec une maîtrise scientifique et technique en intervention et développement social de 2006 à 2007, et conclut son parcours universitaire avec un master en aménagement et développement local à l'Université Paris Diderot de 2007 à 2008. Pendant sa formation — qui rappelle celle de José DHERS par exemple —, notre enquêtée est socialisée aux théories critiques qui inspirent les acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne et les « passeurs » de l'*empowerment*. Ainsi, Laurianne DENIAUD « rencontre » Marie-Hélène BACQUÉ au fil de ses lectures. D'ailleurs, c'est elle qui va souffler son nom au ministre délégué chargé de la Ville pour mener à bien la mission sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville en 2013.

Fraîchement diplômée, notre enquêtée est recrutée comme cheffe de projet politique de la Ville à Épinay-sous-Sénart (Île-de-France) de 2007 à 2009. Comme elle le rappelle à la presse dans un article publié dans *Ouest-France* en 2012 : « *la ville, c'est ma formation universitaire et professionnelle* »⁴⁷⁹. Bien que relativement courte (2 ans), cette expérience aura sans doute permis à Laurianne DENIAUD d'acquérir une certaine expertise en matière de politique de la Ville, et, peut-être, de participation citoyenne. Au cabinet de François LAMY, c'est aussi le cas de Joëlle BONEU par exemple (*encadré n° E2-3*).

Encadré n° E2-3 : Portrait de Joëlle BONEU, une professionnelle de la participation au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville⁴⁸⁰

Née le 13 octobre 1977 à Paris dans un milieu aisé, Joëlle BONEU hérite de ses parents une appétence pour la question des inégalités territoriales — en effet, tous les

⁴⁷⁹ *Ouest-France*, « Une nazairienne dans un ministère », *Ouest-France* [en ligne], 31 mai 2012. Disponible sur : <<https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/saint-nazaire-44600/une-nazairienne-dans-un-ministere-1295580>>, consulté le 24 avril 2020.

⁴⁸⁰ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques, de témoignages, et d'articles de presse consacrés à Joëlle BONEU. En particulier, les informations biographiques sont tirées d'un entretien réalisé le 28 octobre 2020 de 10:22 à 11:34 en visioconférence.

deux sont très engagés dans leur vie professionnelle sur les enjeux de la précarité et de l'habitat.

En 1998, notre enquêtée obtient un diplôme dans la section « service public » de Sciences Po Paris. Dès l'année suivante, Joëlle BONEU décroche un master en études européennes à l'Université catholique de Louvain (Belgique) et à l'Université de Barcelone (1999). Puis en 2000, elle obtient un master en Social Policy and Urban Planning à la London Schools of Economics and Political Science (LSE).

Tout comme la cheffe de cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, Joëlle BONEU est formée aux enjeux de la politique de la Ville, à la sociologie critique et aux théories et aux pratiques de l'*empowerment* qui s'épanouissent dans le monde intellectuel et professionnel anglo-saxon.

Après ses études, notre enquêtée devient cheffe de projet et formatrice à la Fundación Instituto para la Construcción de la Paz (FINCONPAZ) de Bogotá (Colombie) jusqu'en 2002. Cette trajectoire rappelle celle des acteurs de la « nébuleuse » néo-communautarienne (Marie-Hélène BACQUÉ, Hélène BALAZARD, Marion CARREL, Bénédicte MADELIN, Héloïse NEZ, Adrien ROUX, Julien TALPIN par exemple) qui se sont formés aux théories et aux pratiques de l'*empowerment* dans ses principaux foyers géographiques. « *En Amérique du Sud, il y avait une dynamique participative et de co-construction beaucoup plus développée qu'en France* », se souvient Joëlle BONEU dans un entretien réalisé le 28 octobre 2020⁴⁸¹.

De retour dans l'hexagone en 2003, elle prend le poste de directrice du PRU et de la politique de la Ville à Villeneuve-la-Garenne (Hauts-de-Seine). Cependant, notre enquêtée se rend compte que l'action publique française est très « *normative* » : il s'agit surtout de gérer des dispositifs et des financements par une « *politique du guichet* » où les associations sont devenues les « *prestataires* » de la politique de la Ville — « *et pour moi c'était une grosse connerie* »⁴⁸². Dans le cadre de ses fonctions, Joëlle BONEU apprend donc essentiellement à monter des projets et à chercher des financements. En ce qui concerne la « *démocratie participative* », la jeune femme se souvient surtout « *des comités de quartier et des trucs qui fonctionnaient pas très bien* »⁴⁸³. Cette expérience négative des dispositifs de l'« offre publique de participation » l'encouragera à embrasser rapidement les revendications de la

⁴⁸¹ Entretien avec Joëlle BONEU (n° 1), conseillère « cohésion sociale » au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 28 octobre 2020 de 10:22 à 11:34 en visioconférence.

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ *Ibid.*

« coalition de cause » néo-communautarienne lors de la concertation nationale sur la politique de la Ville de 2012.

En 2008, Joëlle BONEU est nommée directrice de cabinet de Claude DILAIN, maire de Clichy-sous-Bois et président de l'AMVBF — dont nous avons déjà évoqué à plusieurs reprises l'importance pour la formation et l'action de la coalition de cause. Lorsqu'il est élu sénateur en 2011, elle le suit au palais du Luxembourg comme assistante parlementaire. Finalement, cette proximité avec le « maire courage » des « révoltes sociales » de 2005 l'amène à être nommée conseillère « cohésion sociale » au cabinet de François LAMY, ministre délégué chargé de la Ville, en mai 2012.

En parallèle, la socialiste poursuit une carrière politique. En effet, Laurianne DENIAUD qui est membre du secrétariat national du MJS depuis 2007 en devient la présidente de 2009 à 2011. Dans le même temps, elle prend la vice-présidence de la Fédération Léo-Lagrange de 2008 à 2012. Sous son mandat, les Jeunes socialistes lancent la série de conventions « Perspectives 2012 », qui établit des propositions pour la campagne présidentielle à venir.

Chargée du service « vie associative » du PS auprès de François LAMY (2011-2012), Laurianne DENAUD devient conseillère du candidat Hollande au pôle thématique « éducation, jeunesse, enseignement supérieur, recherche » et est propulsée secrétaire nationale chargée de la vie associative. Pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2012, notre enquêtée travaille déjà avec « *des intellos* » sur les questions de participation citoyenne⁴⁸⁴. Par ailleurs, c'est elle qui est chargée d'organiser le « marathon » de François HOLLANDE dans les quartiers populaires⁴⁸⁵ — et peut-être même sa visite au « ministère de la crise des banlieues » du 22 février 2012.

En mai 2012, Laurianne DENIAUD est nommée cheffe adjointe au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville et sera promue cheffe de cabinet au mois de novembre. En accord avec la tradition intellectuelle du PS, elle suggère donc à François LAMY de s'entourer d'un « groupe de réflexion ».

⁴⁸⁴ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:01 à 11:58 par téléphone.

⁴⁸⁵ Entretien avec Sarah ZOUHEIR (n° 1), chargée de mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 22 octobre 2020 de 14:01 à 17:16 en visioconférence.

Parmi les invités du cercle d'intellectuels sollicités par Sarah ZOUHEIR (*encadré n° E2-4*) « en fonction de [s]es lectures et de [s]es réseaux »⁴⁸⁶, on retrouve des personnalités très diverses. En fait, la chargée de mission nous explique avoir sélectionné les participants dans un souci constant d'équilibrer les points de vue, « parce que je savais ce que penserait le ministre du sujet du soir », nous assure-t-elle dans un entretien réalisé le 22 octobre 2020⁴⁸⁷. Tout le monde acceptait de participer sur le principe, mais c'est la contrainte de l'agenda qui déterminait la liste des présents.

Encadré n° E2-4 : Portrait de Sarah ZOUHEIR, militante discrète en mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville⁴⁸⁸

Originaire du Maroc, Sarah ZOUHEIR rejoint le campus de Sciences Po tout juste implanté à Menton (Alpes-Maritimes) en 2005 pour approfondir l'étude des enjeux géopolitiques, économiques et sociaux des pays du pourtour méditerranéen, du Moyen-Orient et du Golfe. Intéressée par les relations internationales, notre enquêtée effectue un stage à la Mission du Maroc auprès de l'UE à Bruxelles (Belgique) pour sa troisième année en 2008/2009. Malgré la création de l'Union pour la Méditerranée (UpM) — une organisation intergouvernementale fondée en 2008 pour promouvoir le dialogue et la coopération dans la région euro-méditerranéenne —, Sarah ZOUHEIR est déçue de son expérience et souhaite travailler à une échelle plus appropriée pour agir sur les thématiques qui lui sont chères : les politiques de logement, le développement économique local et la gouvernance métropolitaine par exemple.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibid.*

⁴⁸⁸ Dans notre sociographie du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, Sarah ZOUHEIR ne figure pas parmi les enquêtés. Pendant longtemps, la chargée de mission est restée en dehors de notre radar car elle ne figurait pas dans les décisions de nomination publiées au JORF et dans les organigrammes du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville. En fait, c'est Thomas KIRSZBAUM qui nous a conseillé de la contacter — et nous profitons de cette note pour l'en remercier à nouveau. Dans un entretien de plus de trois heures réalisé en visioconférence le 22 octobre 2020 de 14:01 à 17:16, Sarah ZOUHEIR nous a donné des informations tout à fait déterminantes pour comprendre la genèse du dispositif des conseils citoyens. Cependant, nous n'avons jamais eu l'occasion de réaliser un entretien biographique avec elle. Par conséquent, ce portrait est essentiellement basé sur les informations glanées sur son profil *LinkedIn* et sur un « portrait d'ancien » publié par l'association In Situ qui fédère les étudiants et les diplômés des masters de l'École urbaine de Sciences Po Paris le 2 juin 2016. ZOUHEIR Sarah, « Sarah Zouheir », *LinkedIn* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.linkedin.com/in/sarah-zouheir-mrics/>>, consulté le 22 août 2024. In Situ, « Portrait de Sarah Zouheir - Urban Policy 2010 - Conseillère au cabinet du Président du Directoire de la Société du Grand Paris », *insitu.asso.fr* [en ligne], 2 juin 2016. Disponible sur : <<https://insitu.asso.fr/portraits-danciens/portrait-de-sarah-zouheir-urban-policy-2010-conseillere-au-cabinet-du-president-du-directoire-de-la-societe-du-grand-paris>>, consulté le 22 août 2024.

Après l’obtention de son bachelor — c’est l’équivalent de la licence —, la jeune femme se réoriente vers le master Stratégies territoriales et urbaines (STU) de Sciences Po Paris. Pour faire de la recherche, Sarah ZOUHEIR s’inscrit parallèlement dans le master Regional and Urban Policy de la LSE — bien qu’il ne s’agisse pas de la même formation, Joëlle BONEU est aussi passée par cette école londonienne. Au cours de l’année universitaire 2009/2010, notre enquêtée réalise son mémoire de recherche sur la question des femmes et des transports dans les villes des pays en voie de développement. Par ailleurs, Sarah ZOUHEIR participe à une étude sur les *housing associations* — c’est l’équivalent des bailleurs sociaux au Royaume-Uni — pour le Walerton and Elgin Community Homes (WECH), ce qui lui donne une expérience de l’habitat participatif.

Doublement diplômée en 2010, notre enquêtée est recrutée en stage puis comme chargée d’études en contrat à durée déterminée (CDD) à l’Institut Montaigne de Paris — un *think tank* qui défend une vision « libérale » de l’action publique. Sous la direction du professeur de science politique Gilles KEPEL, Sarah ZOUHEIR participe à l’étude « Banlieue de la République » qui consiste en une monographie de la CACM où ont éclaté les « révoltes sociales » de 2005 (Kepel, 2012). Au total, l’équipe de recherche mène 100 entretiens avec des habitants des quartiers populaires sur les thèmes de l’éducation, de l’emploi, du logement, de la politique et de la religion.

Dans l’équipe de recherche dirigée par Leyla ARSLAN, Sarah ZOUHEIR rencontre d’ailleurs Joëlle BONEU qui travaille en étroite collaboration avec Claude DILAIN — pour rappel, le terrain de recherche est situé autour de Clichy-sous-Bois et ses environs. En entretien, notre enquêtée insiste sur l’importance de sa « cheffe » dans sa formation intellectuelle. Proche de la nébuleuse néo-communautaire — par exemple, elle a travaillé avec Réda DIDI dans le champ militant⁴⁸⁹ et fréquenté Marie-Hélène BACQUÉ dans les sphères académiques⁴⁹⁰ —, la docteure en science politique qui a voyagé aux États-Unis d’Amérique du Nord a contribué à importer en France les

⁴⁸⁹ ARSLAN Leyla, DIDI Réda (dir.), *Organisez-vous ! Construire la participation politique dans les quartiers populaires*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, « Les Essais », 2013, 117 pp. Disponible sur : <https://www.jean-jaures.org/wp-content/uploads/drupal_fjj/publication-print/organisez.pdf>, consulté le 23 août 2024.

⁴⁹⁰ CHEURFA Madani, JAZOULI Adil, REY Henri (dir.), « Novembre 2005, dix ans après les émeutes. Actes du colloque des 19 & 20 octobre 2015 à Science Po », *Les Cahiers du Centre de recherches politiques de Sciences Po* (CEVIPOF), novembre 2015, 93 pp. Disponible sur : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Cahier_60.pdf>, consulté le 23 août 2024.

concepts d'*empowerment* et de *community organizing* dans ses travaux sur les quartiers populaires, les questions d'immigration et d'islam.

En 2012, Sarah ZOUHEIR est recrutée comme chargée de mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville où elle compose entre ses positions militantes et son statut d'agent discret de l'État. Dans le cadre de ses fonctions, elle participe par exemple à l'organisation du « groupe de réflexion » constitué autour de François LAMY.

Fouillant dans sa mémoire — on l'interroge près de huit ans après les faits, Marie-Hélène BACQUÉ se rappelle effectivement avoir participé à trois de ces dîners.



« *Tout ce dont je me souviens, c'est que j'étais toujours en retrait. Ma vision de la politique de la Ville n'était pas la même que les autres. [...] En tout cas, la question de la participation des habitants n'a pas émergé dans les débats !* », déplore la professeure en études urbaines dans un entretien réalisé le 8 avril 2020⁴⁹¹.

Invitée à la table du ministre délégué chargé de la Ville et de ses collaborateurs, notre enquêtée déclare ne pas partager « *la même vision* » de la politique de la Ville. Qu'en est-il vraiment ?

Afin de quantifier cette (in)compatibilité, nous avons étudié les profils de chaque membre du « groupe de réflexion » qui entoure François LAMY (*figure n° F2-12*). Pour ce faire, notre travail s'est concentré sur l'analyse des trajectoires professionnelles de nos enquêtés dans l'objectif de comprendre leur approche de la politique de la Ville et d'estimer leur degré de compatibilité avec les idées de Marie-Hélène BACQUÉ sur l'enjeu de l'*empowerment* des habitants dans les quartiers populaires. Cette évaluation est basée sur trois indicateurs : la place accordée à la participation citoyenne dans leurs travaux, l'engagement envers le développement des mécanismes du pouvoir d'agir et la sensibilité aux dynamiques de pouvoir. Finalement, nous avons établi deux systèmes de classification distincts pour évaluer finement cette compatibilité : l'un avec quatre modalités (faiblement compatible, partiellement compatible, moyennement compatible et fortement compatible) et l'autre avec trois modalités (compatibilité faible, compatibilité moyenne et compatibilité forte).

⁴⁹¹ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone.

Enquêté		COMP4	COMP3
BLANCHARD	Pascal	Faiblement compatible	Compatibilité faible
CASTRO	Roland	Moyennement compatible	Compatibilité moyenne
COHEN	Daniel	Faiblement compatible	Compatibilité faible
DE GALEMBERT	Claire	Partiellement compatible	Compatibilité faible
JOBARD	Fabien	Moyennement compatible	Compatibilité moyenne
KAPLAN	Daniel	Faiblement compatible	Compatibilité faible
LAPEYRONNIE	Didier	Fortement compatible	Compatibilité forte
LÉVY	Jacques	Moyennement compatible	Compatibilité moyenne
MOISAN	Catherine	Faiblement compatible	Compatibilité faible
PANERAI	Philippe	Moyennement compatible	Compatibilité moyenne
PEUGNY	Camille	Moyennement compatible	Compatibilité moyenne
VAN ZANTEN	Agnès	Partiellement compatible	Compatibilité faible
WIEVIORKA	Michel	Partiellement compatible	Compatibilité faible

Figure n° F2-12 : Tableau modélisant l'estimation de la compatibilité des membres du « groupe de réflexion » avec les idées de Marie-Hélène BACQUÉ⁴⁹²

Au total, on estime que seulement 7,69 % des enquêtés présentent une compatibilité forte avec les idées de Marie-Hélène BACQUÉ sur la question de la participation des habitants dans les quartiers populaires. En fait, cette catégorie ne concerne qu'un seul participant : Didier LAPEYRONNIE, qui partage effectivement un intérêt marqué pour l'enjeu de la participation citoyenne à travers le prisme de leur mobilisation dans les mouvements sociaux — notamment depuis les « révoltes sociales » de 2005. Cependant, la professeure en études urbaines se souvient être entrée en désaccord avec ce dernier, qui renvoyait une image « *très pessimiste* » des quartiers populaires⁴⁹³.

Ensuite, on estime que 46,15 % des enquêtés présentent une compatibilité moyenne avec notre enquêtée. Cette catégorie regroupe 6 participants : Roland CASTRO, Fabien JOBARD, Jacques LÉVY, Philippe PANERAI, Camille PEUGNY et Michel WIEVIORKA. Pour résumer, ces invités qui partagent une certaine sensibilité des enjeux de la politique de la Ville sont inscrits dans une approche plus spécialisée ou technocratique qui limite leur engagement direct en faveur de l'*empowerment* des habitants des quartiers populaires.

Enfin, on estime que 46,15 % des enquêtés présentent une compatibilité faible avec les idées de Marie-Hélène BACQUÉ. Cette catégorie regroupe également 6

⁴⁹² Légende : COMP4=Estimation de la compatibilité de l'enquêté avec les idées de Marie-Hélène BACQUÉ, codée en 4 modalités ; COMP3=Estimation de la compatibilité de l'enquêté avec les idées de Marie-Hélène BACQUÉ, codée en 3 modalités.

⁴⁹³ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone.

participants : Pascal BLANCHARD — avec qui la sociologue a révélé avoir eu des échanges « *très tendus* »⁴⁹⁴ —, Daniel COHEN, Claire DE GALEMBERT, Daniel KAPLAN, Catherine MOISAN et Agnès VAN ZANTEN. Ici, ces invités s’inscrivent dans des approches encore plus éloignées des théories et des pratiques de l’*empowerment* et se concentrent sur des domaines qui ne touchent pas à ces préoccupations.

Malgré l’isolement de Marie-Hélène BACQUÉ dans le « groupe de réflexion » qui entoure le ministre délégué chargé de la Ville pour préparer la concertation de 2012, sa présence témoigne bien que les acteurs de la « coalition de cause » et que les idées néo-communautariennes ont définitivement « infiltré » les « espaces périphériques » de la politique de la Ville jusque dans les sphères du pouvoir.

Au sein du cabinet de François LAMY, les discussions fusent entre Joëlle BONEU, Laurianne DENIAUD, Camille VIELHESCAZE et Sarah ZOUHEIR. En effet, la pression de la « coalition de cause » se fait de plus en plus forte pour mettre à l’agenda l’enjeu de la participation citoyenne dans la réforme de la politique de la Ville.

Cette demande sociale émane surtout des « têtes de réseaux » d’associations qui « *frappent à la porte* » du ministère⁴⁹⁵ depuis l’élection présidentielle de 2012 afin de demander une rétribution — c’est-à-dire des subventions — pour leur contribution à la victoire de François HOLLANDE. Face à ces acteurs qui « *se gavent* », Mohamed MECHMACHE s’est (aussi) levé pour défendre les « *petites associations* » et tenter d’obtenir des financements à son tour. En entretien, le président d’ACLEFEU assène : « *il y a ceux qui vivent dans les quartiers et qui les font vivre, et il y a ceux qui en vivent* »⁴⁹⁶. Cette forme de compétition entre les « petites » et les « grosses » associations sera d’ailleurs au cœur d’une controverse au sein de la coordination nationale « Pas sans nous », créée en septembre 2014 — on y reviendra.

Dans un premier temps, les conseillers parviennent à convaincre leur ministre d’organiser des débats publics et sollicitent l’aide d’agences de communication spécialisées dans la concertation. En janvier 2013, quatre rencontres « Avis citoyens »

⁴⁹⁴ *Ibid.*

⁴⁹⁵ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:01 à 11:58. par téléphone

⁴⁹⁶ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 1), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 31 octobre 2020 de 10:13 à 11:15 par téléphone.

rassemblent 1 600 participants à Bobigny, Rennes, La Seyne-sur-Mer (Var) et Strasbourg⁴⁹⁷.

Dans un article intitulé « De la recherche à l'expertise et à l'engagement. Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la Ville » publié dans la revue *Sociologie* en 2015, Marie-Hélène BACQUÉ révèle que des membres du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville lui ont proposé d'entrer dans le dispositif, mais qu'elle a refusé, « *car les conditions d'une véritable participation ne [lui] semblaient pas réunies* » (Bacqué, 2015, p. 405). En effet, notre enquêtée qui souhaite prendre le temps nécessaire pour mettre au point la méthodologie et réfléchir sur les sujets qui seront mis au débat se rend compte que tout est déjà programmé⁴⁹⁸. Dans un entretien réalisé le 22 octobre 2020, Sarah ZOUHEIR rejoint Marie-Hélène BACQUÉ : « *Moi, j'appelle ça un coup de communication !* »⁴⁹⁹. Reste que cette invitation présage déjà de la volonté des collaborateurs de François LAMY de l'associer à la mission sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville.

Dans une lettre envoyée le 15 janvier 2013, le ministre délégué chargé de la Ville reconnaît pour la première fois l'échec de l'« offre publique de participation ».



« *La participation des habitants a dès l'origine été une ambition affichée de la politique de la Ville, les quartiers populaires étant considérés comme un terrain propice aux démarches participatives et des laboratoires de changement social. Cependant, malgré un foisonnement d'expériences locales et d'innovations, on constate que cette injonction à la participation s'est quelque peu essoufflée ou n'a pas toujours été réellement mise en œuvre. On constate par ailleurs un affaiblissement de la participation électorale dans ces quartiers ainsi que des méthodes d'actions collectives portées par les mouvements d'éducation populaire* », peut-on lire en introduction du document (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 3 et p. 5).

Pour tenter de résoudre la crise de la représentation, François LAMY charge Mohamed MECHMACHE (en sa qualité de président du collectif ACLEFEU) et Marie-Hélène

⁴⁹⁷ Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), « La nouvelle étape de la politique de la Ville. Les réponses à vos questions », 1^{er} septembre 2013, Disponible sur : <<http://i.ville.gouv.fr/index.php/reference/9263/la-nouvelle-etape-de-la-politique-de-la-ville-les-reponses-a-vos-questions-quartiers-engageons>>, consulté le 23/08/24.

⁴⁹⁸ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone.

⁴⁹⁹ Entretien avec Sarah ZOUHEIR (n° 1), chargée de mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 22 octobre 2020 de 14:01 à 17:16 en visioconférence.

BACQUÉ (en sa qualité de directrice du laboratoire Mosaïques de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense) d'une mission de six mois afin d'élaborer des propositions. Comment expliquer ce choix ?

Dans l'entourage du ministre, il est rapidement décidé que cette mission sera confiée à un binôme composé d'un militant issu des quartiers populaires et d'un intellectuel spécialisé sur les questions de participation citoyenne. Alors que le candidat Hollande s'était engagé à constituer un gouvernement paritaire, le président a tenu sa promesse⁵⁰⁰. Afin de poursuivre cet objectif de parité qui traversera tout le quinquennat — jusqu'à l'obligation de respecter un équilibre dans la composition des collègues « habitants » des conseils citoyens —, le cabinet du ministre délégué chargé de la Ville prend la décision de mandater un homme et une femme.

Tout d'abord, le choix de Mohamed MECHMACHE s'impose naturellement. Révélé par son implication active de « pompier de banlieue » lors des « révoltes sociales » de 2005, le président d'ACLEFEU est considéré à la fois par l'« ordre institutionnel » et par l'« ordre réformateur » comme une figure légitime et relativement représentative des habitants des quartiers populaires — en dépit des controverses dont il fait l'objet dans le champ militant, on l'a vu.

Par ailleurs, Mohamed MECHMACHE s'est distingué par un « répertoire d'action » qui témoigne d'une conception relativement « équilibrée » de l'action collective. Dans un contexte particulièrement tendu (« révoltes sociales » de 2005, frustration des habitants des quartiers populaires après l'abandon de la réforme de 2008, trahison des promesses de campagne de 2012, « émeutes » de 2012 et élections municipales de 2014), son approche modérée — entre contestation et coopération — en fait un interlocuteur idéal pour les pouvoirs publics qui affichent la volonté politique d'approfondir la participation des habitants dans les quartiers populaires sans pour autant bouleverser le paysage institutionnel français.

En entretien, un membre du cabinet de François LAMY qui a souhaité rester anonyme estime que, dans ce binôme, « *y'en a un qu'on peut arriver à canaliser, et l'autre non* ».

⁵⁰⁰ Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, « Gouvernement totalement paritaire : une première », *haut-conseil-egalite.gouv.fr* [en ligne], 18 mai 2012. Disponible sur : <<https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/actualites/article/gouvernement-totalement-paritaire>>, consulté le 23 août 2024.

Ce choix de confier la mission sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville à Marie-Hélène BACQUÉ est moins évident à cause de la réputation trop « radicale » de la chercheuse. Interrogée sur sa « radicalité » présumée, notre enquêtée répond : « *je ne suis pas extrémiste, je suis quelqu'un de gauche* »⁵⁰¹. Cependant, cet adjectif lui colle à la peau ; si bien qu'il est régulièrement apposé à son nom par des acteurs appartenant au champ politique, administratif, militant et universitaire de notre échantillon. « *C'est sûr qu'il y avait des chercheurs plus consensuels* », concède Bénédicte MADELIN qui affiche un sourire narquois en jugeant son amie. Trop « radicale » Marie-Hélène BACQUÉ ? « *Pas du tout* » répond la directrice de Profession banlieue qui ne peut plus s'empêcher de rire après la question posée par l'enquêteur dans un entretien réalisé le 3 avril 2020⁵⁰².

Dans le **premier chapitre**, nous avons démontré l'influence de Marie-Hélène BACQUÉ dans le champ de la « démocratie participative », l'importance de sa contribution dans l'importation, la circulation et l'adaptation au contexte français des théories et des pratiques de l'*empowerment* dont elle est l'experte, ainsi que son ancrage dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville. Étant donné que notre enquêtée est devenue une référence majeure de la « nébuleuse » néo-communautarienne, il n'est pas surprenant que son nom ait été suggérée à François LAMY par Lauriane DENIAUD — complètement acquise aux revendications de la « coalition de cause »⁵⁰³. Cependant, pourquoi Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ ont-ils accepté la mission ?

Pour Mohamed MECHMACHE, cette proposition est une opportunité politique qui répond (enfin) aux revendications de la « coalition de cause » d'inclure les habitants et les associations dans le processus de réforme de la politique de la Ville.

En dépit de cette marque de reconnaissance pour son action engagée depuis les révoltes sociales de 2005, notre enquêté a aussi beaucoup souffert de cette exposition dans l'espace public.

⁵⁰¹ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone.

⁵⁰² Entretien avec Bénédicte MADELIN (n° 1), directrice de Profession Banlieue, réalisé le 3 avril 2020 de 14:31 à 16:19, en visioconférence.

⁵⁰³ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone et entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone ; Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 1), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 31 octobre 2020 de 10:13 à 11:15 par téléphone.



« Nul n'est prophète en son pays, comme on dit. Je me suis fait attaquer de toutes parts par des compagnons de route qui m'ont reproché d'être parti "à la gamelle". Moi, si j'ai l'opportunité de changer les choses, j'y vais ! Quand t'arrives à ce niveau-là, bien sûr que t'es attendu au tournant : parce que tu suscites de l'espoir. Je voudrais juste dire que ce n'est pas le rapport "Bacqué-Mechmache" ou "Mechmache-Bacqué", c'est le rapport de tous ceux qui l'ont fait », témoigne Mohamed MECHMACHE dans un entretien réalisé le 29 juin 2021⁵⁰⁴.

Après s'être vu confier la mission sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville, le président d'ACLEFEU est vivement critiqué⁵⁰⁵. En effet, des militants lui reprochent d'être « naïf » et de s'être fait « instrumentaliser » par le gouvernement socialiste — ce sont d'ailleurs les mêmes griefs qui étaient reprochés aux « marcheurs » de 1983.

Pendant la concertation, Bénédicte MADELIN nous apprend par exemple que deux « gars » seraient arrivés « en gueulant » pour invectiver Mohamed MECHMACHE : « Ah putain, c'est ça ton débat !? », auraient-ils crié avant de partir en claquant la porte⁵⁰⁶. Interrogé sur son ressentiment, notre enquêté nous assure avoir accordé son pardon à ses détracteurs. Toutefois, il leur recommande vivement de « suivre une thérapie pour guérir de leur jalousie malade »⁵⁰⁷.

Dans son article intitulé « De la recherche à l'expertise et à l'engagement. Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la ville » publié dans la revue *Sociologie* en 2015, Marie-Hélène BACQUÉ révèle que c'est par une « fuite » d'une journaliste — on fait l'hypothèse qu'il s'agit de Sylvia ZAPPI, une amie de la

⁵⁰⁴ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 4), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 29 juin 2021 de 09:27 à 10:40 en visioconférence.

⁵⁰⁵ Ce procès en opportunisme se poursuivra des années après la mission, notamment lorsque Mohamed MECHMACHE acceptera de siéger au Conseil présidentiel des villes installé par Emmanuel MACRON en 2018. « On est plusieurs à ne pas l'avoir supporté, parce que Macron, c'est non », s'agace une militante de la « coalition de cause » qui a souhaité rester anonyme pour préserver ses relations avec le fondateur d'ACLEFEU et de la coordination « Pas sans nous ». En désaccord avec le positionnement politique du gouvernement sur le voile musulman, notre enquêté démissionne par la suite du dispositif. *Franceinfo*, « "Je ne me sens plus à ma place" : agacé par la polémique sur le voile, Mohamed MECHMACHE va démissionner du Conseil présidentiel des villes », *francetvinfo.fr* [en ligne], 21 octobre 2019. Disponible sur : <https://www.francetvinfo.fr/societe/religion/religion-laicite/je-ne-me-sens-plus-a-ma-place-agace-par-la-polemique-sur-le-voile-mohamed-mechmache-va-demissionner-du-conseil-presidentiel-des-villes_3669109.html>, consulté le 23 août 2024.

⁵⁰⁶ Entretien avec Bénédicte MADELIN (n° 1), directrice de Profession Banlieue, réalisé le 3 avril 2020 de 14:31 à 16:19 en visioconférence .

⁵⁰⁷ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 4), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 29 juin 2021 de 09:27 à 10:40 en visioconférence.

chercheuse⁵⁰⁸ qui travaille pour le journal *Le Monde* — qu'elle apprend qu'elle est « *pressentie* » pour mener à bien la mission (Bacqué, 2015, p. 405).

Au départ, la chercheuse est réticente ; si bien qu'elle ne répond pas aux sollicitations des membres du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville. Finalement, Marie-Hélène BACQUÉ se laisse convaincre : « *Je me suis dit, s'il y a une possibilité d'influencer un petit peu une politique publique, allons-y* », témoigne notre enquêtée dans un entretien téléphonique réalisé le 8 avril 2020⁵⁰⁹. Toutefois, Marie-Hélène BACQUÉ ne se fait pas d'illusion sur l'influence qu'aura son rapport — nous y reviendrons.

Dans une moindre mesure que Mohamed MECHMACHE, la chercheuse est à son tour en proie à la critique après l'acceptation de la mission confiée par François LAMY.



« *De mon côté, la mission représente aussi une reconnaissance et des dangers dans un milieu académique lui aussi concurrentiel et prompt à disqualifier tout pas de côté. Les critiques d'ailleurs ne manquent pas ; elles porteront à la fois sur ce que certains collègues considèrent comme une instrumentalisation de la recherche qui disqualifierait à terme la nature scientifique de mes travaux, sur le choix proprement politique de "travailler avec un ministre socialiste" et surtout sur la médiatisation qui suivra la mission* », peut-on lire dans son retour d'expérience (Bacqué, 2015, p. 408)

Au total, trois enjeux sont mis en évidence par Marie-Hélène BACQUÉ : l'instrumentalisation de la recherche, l'éthique et la compétition académique.

En acceptant la mission qui lui a été confiée par le ministre délégué chargé de la Ville, Marie-Hélène BACQUÉ s'expose à la critique de l'instrumentalisation de ses recherches par le pouvoir politique et de la disqualification du monde académique qui ne servirait qu'à légitimer les politiques publiques menées par le gouvernement socialiste.

Avec sa posture engagée, notre enquêtée soulève ensuite une question centrale : celui du rôle que doit jouer le chercheur dans la société. Dans la tradition de la

⁵⁰⁸ Dans un entretien téléphonique réalisé le 8 avril 2020 (n° 1), Marie-Hélène BACQUÉ précise que sa source est une amie travaillant pour le journal *Le Monde*. Dans un entretien en visioconférence avec Adrien ROUX (n° 1) réalisé le 22 décembre 2020, le fondateur de l'Alliance citoyenne nous apprend que Marie-Hélène BACQUÉ a conseillé à Sylvia ZAPPI de s'intéresser à son mouvement « *pour s'en nourrir* ». C'est le lien établi entre les deux entretiens qui explique notre hypothèse.

⁵⁰⁹ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone.

sociologie critique dont elle se réclame, le chercheur n'est pas seulement un observateur ; c'est un acteur qui participe activement au processus de transformation sociale. Cependant, cet engagement politique est parfois perçu comme incompatible avec les exigences de rigueur et de distanciation scientifique, notamment par ceux qui défendent une vision plus positiviste de la science.

Enfin dans le champ universitaire qui est caractérisé par des dynamiques de concurrence très fortes, la reconnaissance (publications, invitations dans des colloques, obtention de prix et médiatisation par exemple) et l'accès aux ressources (financements, terrains de recherche et équipe de recherche par exemple) sont des biens rares et disputés par les chercheurs pour leur influence déterminante sur les trajectoires professionnelles. Dans ce contexte de compétition académique, les comportements qui s'écartent des normes traditionnelles de production des connaissances — ce sont les « *pas de côtés* » auxquels elle fait référence — peuvent être perçues comme des tentatives de court-circuiter les voies classiques qui mènent à la légitimité académique ; qu'elle avait déjà acquise, de toute façon.

Après une discussion préalable pour vérifier leurs attentes et leurs conceptions de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville, Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ qui ne se connaissaient pas personnellement acceptent un rendez-vous au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville pour aborder le contenu de la mission et les conditions de sa réalisation.

Dans un article intitulé « Politique de la ville : les enjeux d'une "refondation" démocratique » publié dans la revue *Migrations société* en 2014, nos enquêtés reviennent pour la première fois sur leurs intentions.



« *Nous n'étions pas assez naïfs, bien sûr, pour penser qu'un rapport de plus* » pourrait transformer en profondeur une politique publique, ou bien qu'il suffirait de décréter «*par le haut*» une démarche d'empowerment ou de développement du pouvoir d'agir pour qu'elle se mette en œuvre. Mais nous avons occupé l'espace qui nous était offert et essayé de l'ouvrir le plus possible, d'en faire un espace de délibération et de reconnaissance. Nous avons essayé de remettre du sens politique dans la discussion des politiques publiques. La radicalité du rapport, qui nous a parfois été reprochée, est donc sans doute ce qui précisément le fait vivre et en fait un outil politique », peut-on lire sous la plume de Marie-Hélène BACQUÉ (Bacqué, Mechmache, 2014, p. 206).

Afin de mener à bien leur mission sur la participation des habitants des quartiers populaires, les « entrepreneurs de cause » proposent en effet la mise en œuvre d'une méthodologie « disruptive » pour créer les conditions d'une rupture avec l'inertie de la politique de la Ville.

2.2.1.2. La méthodologie « disruptive » de la mission sur la participation des habitants crée les conditions d'une rupture avec l'inertie de la politique de la Ville

Au moment de leur rencontre, Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ s'interrogent sur la stratégie à adopter pour influencer *réellement* la réforme de la politique de la Ville dans laquelle ils sont tous deux impliqués en tant que chargés de mission et rapporteurs.



« *Nous ne sommes pas dupes de l'avenir de nombre de rapports et nous ne voulons pas contribuer à un seul effet d'annonce. Tout l'enjeu repose alors sur la position que nous prendrons à la fois dans nos propositions, mais aussi dans le système d'acteurs et donc dans la méthode de travail* », écrit Marie-Hélène BACQUÉ dans son article intitulé « De la recherche à l'expertise et à l'engagement. Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la Ville » publié dans la revue *Sociologie* en 2015 (Bacqué, 2015, p. 406).

En fins connaisseurs de l'action publique, les « entrepreneurs de cause » savent bien le sort qui est souvent réservé aux rapports.

Dans la plupart des cas, les recommandations adressées aux ministères se limitent à des « effets d'annonce ». Certes, ces déclarations symboliques démontrent la réactivité des acteurs politiques face aux problèmes publics ; mais la réponse des pouvoirs publics se traduit rarement dans des actions concrètes et susceptibles d'impulser une véritable dynamique de transformation sociale. Tout au plus, cette instrumentalisation des rapports crée l'illusion du changement qui contribue à entretenir l'inertie de l'action publique et à maintenir une forme de *statu quo*.

Pour Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE, le succès de leur mission sur la participation des habitants des quartiers populaires est conditionné à la mise en œuvre d'une nouvelle méthode de travail qui doit bouleverser l'« ordre institutionnel » afin de rompre avec l'inertie de la politique de la Ville. Afin de

poursuivre cet objectif, ils vont opter pour la méthodologie dite de la « coopération conflictuelle ».

Cette approche est théorisée dans une contribution intitulée « Epilogue : Countervailing Power in Empowered Participative Governance » publié dans l'ouvrage *Deepening Democracy : Institutional Innovations in Empowered Participative Governance* en 2003, où Archon FUNG et Erik Olin WRIGHT défendent la nécessité d'articuler logique délibérative (c'est-à-dire le dialogue rationnel pour parvenir à un consensus) et agonistique (c'est-à-dire la reconnaissance et la gestion constructive des conflits inhérents à la société) pour approfondir la démocratie.



« D'une part, les critiques de la délibération participative doivent admettre que, quelles que soient par ailleurs leurs limites, les structures de gouvernance émergentes offrent des possibilités de résoudre des problèmes complexes qui restent inaccessibles aux méthodes verticales. Inversement, ses partisans sont appelés à reconnaître que nombre des bénéfices qu'ils en attendent ne peuvent se manifester en l'absence d'une distribution satisfaisante du pouvoir délibératif et coopératif. C'est sur la base de cette compréhension commune que les deux camps pourront se lancer dans l'analyse des fonctions, des formes et des sources du pouvoir politique dans la gouvernance participative et délibérative » (Fung, Wright, 2003, p. 286)⁵¹⁰.

En s'appuyant sur leurs expériences militantes et professionnelles antérieures, Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ inscrivent leur mission dans un « activisme délibératif » (Fung, 2005) — une approche qui s'est construite « sans être au départ théorisée ou objectivée » par les rapporteurs (Bacqué, 2015, p. 407).

Concrètement, cette forme de militantisme consiste à adapter les « répertoires d'actions » à la qualité de l'espace délibératif. Dans le cas où la structure des dynamiques du processus est ouverte, les « entrepreneurs de réforme » peuvent s'impliquer dans une démarche de collaboration active avec les pouvoirs publics. En revanche, si l'espace délibératif se referme, ils peuvent adopter un comportement plus contestataire.

Dans un article scientifique intitulé « Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. Le cas de la DG justice, liberté, sécurité, publié

⁵¹⁰ Traduit dans : FUNG Archon, WRIGHT Erik Olin, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », in BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, p. 80.

dans la revue *Politique européenne* en 2010, Anne-Cécile DOUILLET et Jacques DE MAILLARD démontrent bien comment les groupes d'experts et leurs productions — initialement envisagés comme des ressources institutionnelles — peuvent échapper à leurs commanditaires (Douillet, De Maillard, 2010).

Rapidement, cette méthodologie « disruptive » envisagée par les rapporteurs se heurte donc à la résistance de la direction de cabinet du ministre délégué chargé de la Ville et des agents de l'ACSé et du SG-CIV chargés de suivre la mission afin d'éviter qu'elle ne leur échappe complètement.

Précédemment, nous avons mis au jour l'enthousiasme réformateur des alliés stratégiques de la « coalition de cause » mobilisés dans l'entourage de François LAMY. Cependant, le cabinet du ministre délégué chargé de la Ville est aussi traversé de débats et de désaccords sur la stratégie à tenir vis-à-vis de la mission sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville.



« Dans cet écosystème, Christiane BARRET [la directrice de cabinet] et Sébastien JALLET [le directeur adjoint] ont endossé le rôle du "jardinier-paysagiste de l'État" pour tenter de rétablir l'ordre naturel des choses quand la situation devenait trop "sauvage" », témoigne Sarah ZOUHEIR dans un entretien réalisé le 22 octobre 2020⁵¹¹.

En effet, la direction de cabinet est occupée par Christiane BARRET (*encadré n° E2-5*) et Sébastien JALLET (*encadré n° E2-6*), deux hauts fonctionnaires — des énarques issus du corps préfectoral — marqués par une culture administrative *a priori* incompatible avec l'approche « radicale » défendue par Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE.

⁵¹¹ Entretien avec Sarah ZOUHEIR (n° 1), chargée de mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 22 octobre 2020 de 14:01 à 17:16 en visioconférence.

Encadré n° E2-5 : Portrait de Christiane BARRET, préfète et militante humanitaire⁵¹²

Née le 11 juillet 1953 à Paris, Christiane BARRET (née BÉRARD) débute sa carrière en 1974 comme secrétaire administrative à la préfecture de police de la capitale. En 1980, notre enquêtée devient élève à l'ENA dans la promotion « Henri-François-d'Aguesseau » (1980-1982). Nommée administrateur civil ⁵¹³ en 1982, Christiane BARRET est affectée au ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer où elle est chargée du Bureau des espaces naturels classés à la direction de la protection de la nature. En 1986, l'énarque est promue sous-préfète à Briançon (Hautes-Alpes).

Dans le cadre de ses fonctions, Christiane BARRET fait la rencontre de Madeleine CINQUIN, dite « Sœur Emmanuelle », qui « *changera [s]a vie* » ⁵¹⁴. Inspirée par « la petite sœur des pauvres », notre enquêtée rejoint Asmae en 1990 et s'engage sur un chantier humanitaire aux Philippines.

De 1989 à 1990, Christiane BARRET est nommée conseillère technique de Jean-Pierre SOISSON, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Après cette expérience, elle devient chargée de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) de 1991 à 1992, puis chargée d'études à l'Institut international d'administration publique (IIAP) de 1993 à 1995. En 1995, elle est nommée sous-préfète à Albertville (Savoie), puis à La Tour-du-Pin (Isère) en 1998. Dans le même temps, Christiane

⁵¹² Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques, de témoignages et d'articles de presse consacrés à Christiane BARRET. Pour un inventaire relativement exhaustif — il manque les nominations publiées au JORF, que nous n'avons pas jugées utiles de référencer dans cette note, voir : *FranceArchives*, « BARRET, Christiane », *Archives nationales* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.francearchives.fr/fr/facomponent/5a660a2ccf246792eb2b2db7508b29bf86ef1ce3>>, consulté le 23 avril 2020 ; *Le Monde*, « Environnement », *Le Monde* [en ligne], 4 août 2000. Disponible sur :

<https://www.lemonde.fr/archives/article/2000/08/04/environnement_3613133_1819218.html>, consulté le 23 avril 2020 ; *Le Dauphiné Libéré*, « Sœur Emmanuelle a changé ma vie », *Le Dauphiné Libéré* [en ligne], 24 octobre 2008. Disponible sur : <<https://www.ledauphine.com/index.jspz?chaine=24&article=66183>>, consulté le 23 avril 2020 ; *Le Journal de Saône-et-Loire*, « Bio express : Christiane BARRET », *Le Journal de Saône-et-Loire* [en ligne], 5 janvier 2016. Disponible sur : <<https://www.lejsl.com/actualite/2016/01/05/nee-le-11-juillet-1953-a-paris-christiane-barret-est-issue-de-l-ecole-nationale-d-administration>>, consulté le 23 avril 2020 ; BARRET Christiane, « Christiane Barret », *LinkedIn* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.fr.linkedin.com/in/christiane-barret-a9b771169>>, consulté le 1^{er} mai 2020.

⁵¹³ Parce que la féminisation de ce titre n'est pas répandue, on conserve volontairement cette forme plutôt qu'« administratrice civile » par exemple.

⁵¹⁴ BARRET Christine, in *Le Dauphiné Libéré*, 2008, art. cit.

BARRET prend la présidence d'Asmae de 1996 à 2002. Après son mandat, elle poursuit activement son engagement au sein du conseil d'administration de l'association.

En 2000, la haute fonctionnaire occupe le poste de directrice de la nature et des paysages. En 2004, elle est chargée de l'inspection générale de l'équipement. En 2007, Christiane BARRET est promue préfète déléguée pour l'égalité des chances (PDEC) auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis.

En fait, c'est l'expérience acquise dans cette circonscription jugée « difficile » qui influence sa nomination comme directrice de cabinet du ministre délégué chargé de la Ville en 2012. Mais c'est en tant que préfète des Deux-Sèvres depuis 2009 et personnalité décorée de la médaille d'officier de l'ordre national du mérite qu'elle est recrutée.

Encadré n° E2-6 : Portrait de Sébastien JALLET, l'énarque néo-libéral au passé révolutionnaire⁵¹⁵

Né le 12 avril 1976 à Tours, Sébastien JALLET grandit dans un milieu modeste. Après le lycée, notre enquêté obtient une bourse pour Sciences Po Paris et complète sa formation par une licence d'allemand à l'Université d'Iéna (Allemagne).

Pendant ses études, il milite à l'Union nationale des étudiants de France – Indépendante et démocratique (UNEF-ID) et au MJS. Afin de proposer une alternative à la *doxa* libérale qui règne en maître dans la maison de la rue Saint-Guillaume, Sébastien JALLET crée une branche d'Attac – une association très influente de la « nébuleuse » néo-communautarienne.

Reçu à l'ENA, Sébastien JALLET rejoint la prestigieuse promotion « Léopold-Sédar-Senghor » (2002-2004), reconnue pour avoir réuni une classe de hauts fonctionnaires responsables de l'avènement d'une pensée de l'État néolibérale – Emmanuel MACRON, qui deviendra président de la République de 2017 à 2022, puis de 2022 à 2027, en fait d'ailleurs partie (Larnaudie, 2018).

⁵¹⁵ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques, de témoignages, d'articles de presse et d'ouvrages consacrés ou en partie consacrés à Sébastien JALLET. Pour un inventaire relativement exhaustif – il manque les nominations publiées au JORF, que nous n'avons pas jugées utiles de référencer dans cette note, voir : *Who's Who*, « Sébastien Jallet », *Who's Who* [en ligne], 2015. Disponible sur : <https://www.whoswho.fr/bio/sebastien-jallet_71946>, consulté le 24 avril 2020 ; ROCARD Christophe, « Sébastien Jallet, nouveau commissaire général délégué et directeur de la ville et de la cohésion urbaine du Commissariat général à l'égalité des territoires », *Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.pqn-a.fr/sebastien-jallet-nouveau-commissaire-general-delegue-directeur-de-ville-de-cohesion-urbaine-cget/>>, consulté le 24 avril 2020.

Nommé administrateur civil en 2004, Sébastien JALLET est affecté au ministère de l'Intérieur où il exerce les fonctions de sous-préfet et de directeur de cabinet auprès du préfet du Vaucluse. En 2005, l'énarque est nommé sous-préfet chargé de mission auprès du préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône. En 2007, Sébastien JALLET devient secrétaire général de la préfecture du Gers. En 2009, il quitte ses fonctions pour rejoindre la direction de la modernisation et de l'action territoriale au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales en tant que chef du Bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale. En 2012, notre enquêté est nommé directeur adjoint de cabinet de François LAMY.

Pourtant, Christiane BARRET et Sébastien JALLET se laissent peu à peu convaincre d'accorder à Marie-Hélène BACQUÉ et à Mohamed MECHMACHE les moyens de mener à bien leur mission en toute indépendance et en toute autonomie.

Tout d'abord, ce revirement peut s'expliquer par l'influence de leur socialisation politique aux idées social-démocrates. Pour nos enquêtés, l'État joue un rôle central dans la régulation des inégalités territoriales et dans la promotion de la justice sociale — d'ailleurs, Christiane BARRET s'est engagée à Asmae et Sébastien JALLET à Attac. Historiquement, la social-démocratie est caractérisée par la recherche du compromis entre l'État et les forces sociales. *En théorie* — on souligne étant donnée l'interprétation du concept de « démocratie » et de « démocratie participative » par Emmanuel MACRON —, cette conception de la politique est donc *plutôt favorable* au développement des mécanismes qui renforcent la participation des citoyens à la décision publique.

Ensuite, ce revirement peut s'expliquer par leur alignement hiérarchique avec la décision du ministre délégué chargé de la Ville (leur supérieur, donc) de donner « carte blanche » aux rapporteurs — pour reprendre un terme qui revient systématiquement en entretien⁵¹⁶.

⁵¹⁶ Apparemment, ce serait Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ qui auraient demandé directement à François LAMY d'avoir « carte blanche ». Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone ; Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone ; Entretien avec Joëlle BONEU (n° 1), conseillère « cohésion sociale » au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 28 octobre 2020 de 10:22 à 11:34 en visioconférence ; Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 1), président du collectif Association du collectif liberté, égalité fraternité, ensemble unis (ACLEFEU), réalisé le 31 octobre 2020 de 10:13 à 11:15 par téléphone.



« *Moi, je suis pragmatique. Je voulais donner aux rapporteurs les moyens d'aller jusqu'au bout de leur démarche, qui était intéressante. Après, c'est au ministre de faire des choix en fonction de ce qu'il peut et de ce qu'il veut faire !* », explique François LAMY dans un entretien téléphonique réalisé le 24 octobre 2020⁵¹⁷.

Parce qu'il est pris dans un rapport de force défavorable au sein du gouvernement, nous avançons l'hypothèse que le ministre délégué chargé de la Ville se saisit de la mission sur la participation des habitants dans les quartiers populaires pour tenter d'imposer une orientation politique plus « radicale » dans la réforme de la politique de la Ville. Cette stratégie revêt aussi une dimension tactique (« *moi, je suis pragmatique* ») : en donnant de la liberté aux rapporteurs, François LAMY est en mesure d'instrumentaliser la mission et le rapport « Bacqué-Mechmache » pour s'affirmer politiquement face à l'approche néo-conservatrice du gouvernement et négocier des compromis sur d'autres aspects de sa réforme (« *après, c'est au ministre de faire des choix en fonction de ce qu'il peut et de ce qu'il veut faire* »).

Finalement, Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ parviennent à faire retirer « *une référence plus ou moins directe au communautarisme* » dans leur lettre de mission⁵¹⁸, à obtenir la garantie d'une certaine indépendance et d'une certaine autonomie dans leur travail (la fameuse « carte blanche »), à négocier le rallongement de leur mission de quatre à six mois (le rapport doit être remis pour juillet et non plus pour avril 2013), le recrutement d'une stagiaire, la prise en charge des frais de déplacement, la création d'un site internet et l'organisation d'une « conférence de citoyens » avec la direction de cabinet (Bacqué, 2015, p. 406) — on y reviendra.

Mais l'inertie est plus forte chez les agents de l'ACSé et du SG-CIV chargés d'encadrer leur mission.

En dépit de l'alternance politique de 2012, peu de choses ont changé pour l'administration centrale qui assure la continuité de l'État. Depuis le décret du 14 mai 2009⁵¹⁹, trois instances interviennent dans le pilotage de la politique de la Ville au

⁵¹⁷ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

⁵¹⁸ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone.

⁵¹⁹ Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville, JORF [en ligne], n° 0112, 15 mai 2009. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020613356>>, consulté le 13 mars 2024.

niveau national : le CNV, le CIV et le SG-CIV qui exerce une tutelle sur l'ACSé et l'ANRU⁵²⁰. Or, les rouages de cette organisation sont grippés.

Dans un rapport « confidentiel » commandé à quatre inspections générales et remis à Jean-Marc AYRAULT au mois de mai 2013, Bertrand BRASSENS, Agathe CAGÉ, François GEINDRE et Gildas LE COZ préconisent la création d'une direction d'administration centrale (DAC) unique par un rapprochement entre le SG-CIV (chargé du pilotage stratégique) et l'ACSé (chargée de la gestion financière de la politique de la Ville).

En effet, les rapporteurs de la mission inter-inspections écrivent que la répartition des missions entre les deux administrations résulte d'un partage fonctionnel qui présente désormais de réels inconvénients en termes de lisibilité. Par ailleurs, les inspecteurs généraux estiment que le SG-CIV et que l'ACSé bénéficient de trop d'autonomie, que leur force de mobilisation et de coordination des partenaires de la politique publique est insuffisante au niveau local et national, et que le principe d'expérimentation qui devait constituer un point fort de l'organisation adoptée en 2006 n'a pas été assez développé et valorisé⁵²¹.

Au terme de cette mission, Cécile DUFLOT lance une réforme pour rompre avec l'inertie de l'administration centrale qui aboutira à la fusion de l'ACSé, du SG-CIV et de la DATAR dans un Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET) créé le 31 mars 2014 — et dont Sébastien JALLET prendra d'ailleurs la direction en 2016⁵²².

Cependant, au moment de la mission pour la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville de 2013, les « entrepreneurs de cause » doivent composer avec une administration qui attend encore son *aggiornamento* et qui n'est pas franchement favorable (dans son ensemble) à l'approfondissement de la « démocratie participative » — et encore moins dans l'approche « radicale » des théories et des pratiques de l'*empowerment* défendue par la « coalition de cause » néo-communautarienne.

⁵²⁰ Par ailleurs, le SG-CIV exerce une tutelle sur d'autres établissements publics relevant du ministère de la Ville : l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE).

⁵²¹ BRASSENS Bertrand, CAGÉ Agathe, GEINDRE François, LE COZ Gildas, *Rapport sur le rapprochement entre le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)* [en ligne], Rapport « confidentiel », mai 2013. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/134000677_0.pdf>, consulté le 13 mars 2024.

⁵²² WAHL Thierry, *Rapport de la commission pour la création d'un Commissariat général à l'Égalité des territoires*, *vie-publique.fr* [en ligne], 7 février 2013, 95 pp. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/134000095.pdf>>, consulté le 13 mars 2024.

Dans son retour sur expérience, Marie-Hélène BACQUÉ décrit le SG-CIV comme « *une administration réduite, dont le personnel parfois désabusé a vécu plusieurs changements de majorité politique et d'orientation de la politique de la Ville et n'a plus de réelle fonction d'animation de cette politique* » et l'ACSé comme une « *agence de moyens* » qui a perdu son ancrage local (Bacqué, 2015, p. 407). En entretien, la chercheuse va jusqu'à décrire son directeur comme « *un frein permanent* » et ses agents comme des « *sentinelles* » chargées de « *fliquer* » les rapporteurs⁵²³. Comment les premiers intéressés ont-ils vécu cette mission ?

En ce qui concerne le directeur de l'ACSé, « *l'administration peut tout à fait constituer un frein, mais ce n'est pas le cas pour le dossier des conseils citoyens, parce que c'était une très belle aventure* » estime Kaïs MARZOUKI dans un entretien réalisé le 23 novembre 2020⁵²⁴. Toutefois, cette version est nuancée par d'autres enquêtés moins attachés à leur droit et à leur devoir de réserve.

Pour Michel DIDIER (*encadré n° E2-7*), chef de la mission de l'animation territoriale et des ressources au SG-CIV, « *Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE n'étaient pas des interlocuteurs faciles pour l'administration, en particulier la chercheuse qui fait partie de cette école de sociologie française très, très critique* »⁵²⁵. Cependant, l'agent de l'État nous révèle (« *je ne devrais peut-être pas dire ça, mais...* »⁵²⁶) qu'il n'a pas eu de problème à travailler avec les rapporteurs. En effet, il est particulièrement ouvert à l'approche du pouvoir d'agir.

⁵²³ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 2), professeure en études urbaine, réalisé le 1^{er} décembre 2020 de 18:06 à 18:46 en visioconférence.

⁵²⁴ Entretien avec Kaïs MARZOUKI (n° 1), directeur de l'ACSé, réalisé le 23 novembre 2020 de 16:30 à 17:27 par téléphone.

⁵²⁵ Entretien avec Michel DIDIER (n° 1), chef de la mission de l'animation territoriale et des ressources au SG-CIV, réalisé le 26 octobre 2020 de 11:00 à 12:00 par téléphone.

⁵²⁶ *Ibid.*

Encadré n° E2-7 : Portrait de Michel DIDIER, « militant institutionnel » de l’empowerment au sein de l’administration centrale⁵²⁷

Après l’obtention de son baccalauréat, Michel DIDIER entre en classe préparatoire littéraire (hypokhâgne) au lycée David d’Angers (Maine-et-Loire) pour l’année 1971/1972. Poursuivant son parcours (khâgne) au lycée Édouard-Herriot de Lyon, notre enquêté est reçu au concours de l’École normale supérieure (ENS) en 1974. Pendant sa formation à Saint-Cloud (Hauts-de-Seine) de 1974 à 1978, Michel DIDIER obtient une maîtrise d’histoire à la Sorbonne et soutient un mémoire de recherche sur l’histoire économique et sociale (1901-1939) des Établissements Bessonneau — qui regroupent l’ensemble des usines de filatures, corderies et tissages d’Angers — sous la direction de Jacques DROZ et de Jean MAITRON en 1976. Admis 11^e en histoire, notre enquêté devient professeur au collège Georges-Politzer de Montreuil (Seine-Saint-Denis) de 1978 à 1979.

Engagé dans une reconversion professionnelle à partir de 1980, Michel DIDIER devient éducateur pour Rues et Cités, une association créée en 1974 pour mener des actions de prévention spécialisées dans les quartiers populaires du département de la Seine-Saint-Denis. Dans le cadre de ses fonctions, notre enquêté accompagne par exemple les jeunes des banlieues en difficulté et les familles d’origine tsigane (Roms ou Manouches). Pour parfaire sa formation, Michel DIDIER passe un diplôme d’État d’éducateur spécialisé à l’Institut régional du travail social (IRTS) Parmentier de Paris en 1983 et un diplôme supérieur de travail social à Montrouge (Hauts-de-Seine) en 1988. Cette année-là, notre enquêté devient directeur de l’association de prévention (1988-1991).

⁵²⁷ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques, de témoignages et d’articles de presse consacrés à Michel DIDIER. Pour l’essentiel, les informations ont été trouvées sur les réseaux sociaux de notre enquêté : DIDIER Michel, « Michel Didier », *LinkedIn* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.linkedin.com/in/michel-didier-6a688760/>>, consulté le 25 août 2024 ; DIDIER Michel, « Michel Didier », Facebook [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.facebook.com/michel.didier.188/>>, consulté le 25 août 2024. Voir aussi : RésO Villes, « 15' en Aparté.. avec Michel Didier. La politique de la ville, une politique d'engagement ? », *You Tube* [en ligne], 12 janvier 2021. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=iLoHy_8SkPk>, consulté le 26 août 2024 ; VIGNE-LEPAGE Véronique, « "Changeons l’image de la politique de la Ville" », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 8 novembre 2023. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/894450/changeons-limage-de-la-politique-de-la-ville/>>, consulté le 26 août 2024.

À nouveau, Michel DIDIER entreprend une reconversion professionnelle en 1991. Cette fois, il devient directeur du développement social urbain, de la prévention de la délinquance et de l'insertion à la mairie de Montreuil. Dans cette période d'institutionnalisation de la politique de la Ville, notre enquêté remplit la fonction de chef de projet et met œuvre le premier contrat de ville de la commune (1994-1998). Parallèlement, il s'inscrit dans les réseaux de la « nébuleuse » néo-communautarienne comme membre du réseau AMADEUS et vice-président de Profession Banlieue en 1997 — d'ailleurs, Bénédicte MADELIN témoigne de quelques accrochages avec lui (et inversement) pendant la mission à laquelle elle participe⁵²⁸.

En 1998, Michel DIDIER prend la direction du Centre de ressources national à la DIV où il est chargé de créer et de développer des centres de ressources de la politique de la Ville (CRPV) sur l'ensemble du territoire pour accompagner les acteurs du développement social et urbain — quand il arrive en poste, ils sont trois et il participe à la création de cinq d'entre eux (en 2024, ils sont désormais 19)⁵²⁹.

À partir de 2002, cette véritable « *figure de l'ombre de la politique de la Ville* »⁵³⁰ devient chef de département à la DIV et chargé de l'animation territoriale au SG-CIV. Dans le cadre de ses fonctions, Michel DIDIER est en relation avec les réseaux professionnels et les têtes de réseau associatives ; ce qui l'amène à s'impliquer dans la concertation nationale en 2012 et à suivre de près la mission « Mechmache-Bacqué » en 2013.

Cette ouverture aux théories et aux pratiques de l'*empowerment* peut s'expliquer par la trajectoire professionnelle de notre enquêté.

En effet, Michel DIDIER a été successivement professeur d'histoire, éducateur de rue et chargé de projet avant de rejoindre l'administration centrale de la politique de la Ville. Tout comme Joëlle BONEU et Laurianne DENIAUD par exemple, son expérience de terrain le rend particulière perméable aux approches de la démocratie « radicale » ; tant et si bien qu'il va devenir une sorte de « militant institutionnel » de l'*empowerment*.

Dans un dossier publié dans la revue scientifique *Politix* en 2005, Yannick BARTHE et Cécile ROBERT esquissent le concept de « militantisme institutionnel »

⁵²⁸ Entretien avec Bénédicte MADELIN (n° 2), directrice de Profession Banlieue, réalisé le 26 mai 2021 de 09:30 à 11:52 en visioconférence.

⁵²⁹ DIDIER Michel, in RésO Villes, 2021, *op. cit.*

⁵³⁰ Vignes-Lepage, 2023, *art. cit.*

qui désigne l'activité d'un militant qui, en s'intégrant aux structures institutionnelles pour influencer l'action publique, risque de voir son engagement radical et contestataire se diluer en devenant un acteur officiel mais potentiellement marginalisé ou domestiqué au sein du système qu'il cherchait initialement à transformer (Barthe, Robert, 2005).

Ce concept, qui n'a — à notre connaissance — pas fait l'objet d'une actualisation ou d'un développement ultérieur, pourrait être approfondi pour inclure les acteurs qui œuvrent discrètement et subtilement au sein des institutions dans l'objectif de transformer les idées et les pratiques qui ont cours dans l'élaboration, dans la mise en œuvre et dans l'évaluation des politiques publiques. Ces militants institutionnels « de l'intérieur » incarnent une forme de résistance douce où l'engagement est dissimulé dans les interstices des institutions, créant ainsi des opportunités de changement incrémentaux. En tout cas, cette définition nous semble tout à fait correspondre à l'activité de Michel DIDIER.

Dans un entretien réalisé le 26 octobre 2020, notre enquêté nous apprend (« *pour ne rien vous cacher...* »⁵³¹) qu'il est d'ailleurs le rédacteur d'une note administrative de premier plan sur l'enjeu de la participation citoyenne. Élaborée sous l'impulsion d'Hervé MASUREL à l'attention de Joëlle BONEU, cette note — dont nous n'avons pas réussi à retrouver la trace dans les archives du ministère délégué chargé de la Ville — sera « *largement reprise* »⁵³² pour produire la lettre de mission de François LAMY adressée à Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE le 15 janvier 2013.

Depuis le colloque de 2011 où il s'est « disputé » avec Thomas KIRSZBAUM⁵³³, Hervé MASUREL semble avoir évolué sur la question de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville. Près d'un an plus tard, le préfet — que Michel DIDIER juge « *très ouvert* »⁵³⁴ — introduit un colloque international intitulé « Politique de la Ville et rénovation urbaine. Perspectives internationales » qui se tient le 12 décembre 2012 à Sciences Po Paris (en présence de Renaud EPSTEIN et de Thomas KIRSZBAUM par exemple) et participe même à une table ronde sur « *Les*

⁵³¹ Entretien avec Michel DIDIER (n° 1), chef de la mission de l'animation territoriale et des ressources au SG-CIV, réalisé le 26 octobre 2020 de 11:00 à 12:00 par téléphone.

⁵³² *Ibid.*

⁵³³ Pour rappel, il s'agissait du colloque intitulé « Des "effets de quartier" à la politique de la Ville. Perspectives internationales » organisé par le CAS en partenariat avec le SG-CIV et qui s'est tenu le 24 novembre 2011 à Paris.

⁵³⁴ Entretien avec Michel DIDIER (n° 1), chef de la mission de l'animation territoriale et des ressources au SG-CIV, réalisé le 26 octobre 2020 de 11:00 à 12:00 par téléphone.

leçons américaines : faire de la mobilité, du choix et de l'empowerment un enjeu de l'action publique ? »⁵³⁵.

Cet évènement organisé par le CAS et le SG-CIV en partenariat avec l'Urban Institute et le Cycle d'urbanisme de Sciences Po marque l'aboutissement d'un cycle de plusieurs mois de travaux qui s'inscrivent dans la concertation nationale sur la politique de la Ville de 2012. Et cette fois, l'administration reconnaît — un mois avant le lancement de la mission « Mechmache-Bacqué » — la critique de « *l'association trop limitée des habitants aux décisions prises* » et promeut « *les démarches politiques ascendantes et participatives [qui] permettent à l'action publique d'être plus efficace* »⁵³⁶.

Dans notre échantillon, le cas de Michel DIDIER reste une exception — on retrouvera toutefois un profil similaire de militant institutionnel chez Hélène CHAPET dont le portrait est peint dans le **cinquième chapitre**. Pour les « entrepreneurs de cause », l'objectif est de développer un programme de politiques publiques dans une approche *bottom-up*. Tandis que pour leurs interlocuteurs administratifs, l'objectif est plutôt de construire les conditions de recevabilité des propositions de la mission dans une approche *top-down*.

Cependant, la « carte blanche » du ministre délégué chargé de la Ville permet aux rapporteurs de rompre avec la chaîne de commandement traditionnelle des missions et des rapports publics.

Pour mener à bien leur tâche, Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE décident de constituer un « collectif de travail » qui se transformera en « commission » pour les accompagner dans la rédaction du rapport (*figure n° F2-13*).

⁵³⁵ CAS, « Colloque - Politique de la ville et rénovation urbaine. Perspectives internationales », *strategie.archives-spm.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://strategie.archives-spm.fr/cas/content/colloque-politique-de-la-ville-renovation-urbaine.html>>, consulté le 26 août 2024.

⁵³⁶ CHRIQUI Vincent, in « Intervention de Vincent Chriqui, directeur général du Centre d'analyse stratégique », *strategie.archives-spm.fr* [en ligne], 12 décembre 2012. Disponible sur : <https://strategie.archives-spm.fr/cas/en/system/files/2012-12-12-elements_de_langage-colloque-v.pdf>, consulté le 26 août 2024.

NOM	Prénom	Sexe	Élu	Militant	Pro	Chercheur	Autre
AUBERT	Pascal	Homme	Non	Oui	Non	Non	Non
BALAZARD	Hélène	Femme	Non	Oui	Non	Oui	Non
BENIA	Djamel	Homme	Non	Oui	Non	Non	Non
BLONDIAUX	Loïc	Homme	Non	Non	Non	Oui	Non
CAMARA	Moussa	Homme	Non	Oui	Non	Non	Non
CHABERT	Brigitte	Femme	Non	Oui	Non	Non	Non
CARREL	Marion	Femme	Non	Non	Non	Oui	Non
CHAFI	Malika	Femme	Non	Oui	Non	Non	Oui
DEMOULIN	Jeanne	Femme	Non	Non	Non	Oui	Non
d'HENRY	Olivier	Homme	Non	Non	Oui	Non	Non
DICKMAN	Tara	Femme	Non	Non	Non	Non	Oui
EVIN	Aude	Femme	Oui	Non	Non	Non	Non
FOUCHER	Isabelle	Femme	Non	Oui	Non	Non	Non
FORET PUGNET	Isabelle	Femme	Oui	Non	Non	Non	Oui
GLICHTZMAN	Renée-Claire	Femme	Non	Non	Oui	Non	Oui
HANI	Fatima	Femme	Non	Oui	Non	Non	Non
KANOUTE	Almany	Homme	Non	Oui	Non	Non	Non
MADELIN	Bénédicte	Femme	Non	Oui	Oui	Non	Non
NOBLECOURT	Olivier	Homme	Oui	Non	Non	Non	Non
PICARD	Jacques	Homme	Oui	Non	Non	Non	Oui
PERREAU-BEZOUILLE	Gérard	Homme	Oui	Oui	Non	Non	Non
RABOUIN	Luc	Homme	Non	Non	Oui	Non	Non
RAGOUBI	Mohamed	Homme	Non	Oui	Non	Non	Non
RAYSSAC	Gilles-Laurent	Homme	Non	Non	Non	Oui	Oui
SINTOMER	Yves	Homme	Non	Non	Non	Oui	Non
TENSAMANI	Farid	Homme	Non	Oui	Non	Non	Oui
TREMBLAY	Nicky	Femme	Non	Oui	Oui	Non	Non

Figure n° F2-13 : Tableau modélisant la composition de la commission « Bacqué-Mechmache » de 2013⁵³⁷

⁵³⁷ **Légende** : Pro=Professionnels de la politique de la Ville ; Autre=Principalement des consultants, et d'autres activités qui ne regroupent pas assez d'enquêtes pour constituer une catégorie à part entière.

Au total, cette commission est composée de 14 hommes (51,85 %) et de 13 femmes (48,15 %) qui appartiennent pour beaucoup aux minorités visibles, ce qui tranche radicalement avec les réunions de la concertation nationale sur la politique de la Ville. En se basant sur la présentation des membres données dans le rapport « Mechmache-Bacqué » de 2013 (Bacqué, Mechmache, 2013, pp. 66-69), 5 sont des élus de la majorité (18,52 %), 14 sont des militants (51,85 %), 5 sont des professionnels de la politique de la Ville (18,52 %), 7 sont des chercheurs universitaires (25,93 %) et 6 exercent une autre activité (22,22 %) — le plus souvent dans le *consulting*. Dans l'échantillon, 10 individus cumulent plusieurs activités et sont multipositionnés (37,04 %). Ainsi, la commission est surtout marquée par la présence de responsables et de militants associatifs qui représentent plus de la moitié de l'effectif.

Afin de mettre en œuvre leur stratégie de rupture avec l'« ordre institutionnel », les « entrepreneurs de mobilisation » ont opté pour la constitution d'un réseau d'acteurs qui, pour un certain nombre, ne sont pas institutionnalisés dans la politique de la Ville. En fait, cette mobilisation crée une dynamique de cristallisation de la « coalition de cause » néo-communautarienne aux origines de la coordination nationale « Pas sans nous » — sur laquelle nous reviendrons dans la suite de cette thèse.

Pendant sa mission, le collectif de travail procède à des visites de terrain et mène plus de 300 auditions individuelles ou groupées sur différentes thématiques⁵³⁸ avec des associations, des institutions, des réseaux et des personnalités de la politique de la Ville sur différentes thématiques.

Évidemment, une grande place est donnée aux « petites » associations et aux acteurs placés à la marge de l'action publique. Par exemple, on retrouve des membres de l'AC, de la Coordination anti-démolition et de SCAF. Cette initiative doit beaucoup à Mohamed MECHMACHE, qui a mobilisé ses réseaux personnels pour organiser un nouveau « Tour de France » des quartiers⁵³⁹ — on se souvient que le président d'ACLEFEU avait déjà eu recours à ce « répertoire d'action » en 2006.

Par ailleurs, un site internet — *missionparticipation.fr* — est lancé pour permettre à tous de contribuer à la concertation (*encadré n° E2-8*).

⁵³⁸ Par exemple, Marie-Hélène BACQUÉ évoque des réunions thématiques sur les « *rapports police/population, [les] médias, [la] conception architecturale et urbaine...* » (Bacqué, 2015, p. 410).

⁵³⁹ Dans son programme de déplacement, le collectif de travail se rend — dans l'ordre d'énonciation — à Nîmes (Gard), Montpellier (Hérault), Marseille, Toulouse (Haute-Garonne), Lyon, Strasbourg, Grenoble et dans quelques villes de la région francilienne (Bacqué, 2015, p. 410).

Encadré n° E2-8 : *missionparticipation.fr*, une plateforme collaborative pas si participative ?⁵⁴⁰

Créé en 2013, le site internet *missionparticipation.fr* géré par le collectif Pouvoir d'agir est composé de cinq blocs distincts : un agenda, des actualités, une rubrique « participez », une rubrique « la commission » et une rubrique « espace ressources ».

Dans la rubrique « Participez », on trouve quatre modalités de participation pour les citoyens. Premièrement, proposer une actualité dans la rubrique consacrée. Deuxièmement, l'inscription dans l'annuaire afin d'entrer en contact avec les associations locales. Troisièmement, la contribution « libre » de ressources dans la base documentaire. Quatrièmement, la possibilité de commenter ces documents. Pour toutes ces modalités, la participation est soumise à validation par les gestionnaires du site.

Dans la rubrique « Espace ressources », on trouve 17 documents déposés dans la base documentaire. Par exemple, les contributeurs du site ont téléversé — toujours sous contrôle — l'emblématique rapport *Ensemble, refaire la ville* de 1983⁵⁴¹, des évaluations de la politique de la Ville, des ressources sur la critique de l'« offre publique de participation », sur les théories et les pratiques de l'*empowerment*, sur des exemples de réussites à l'international, des informations sur le collectif Pouvoir d'agir, ou encore un billet de blog d'Olivier NOBLECOURT⁵⁴² — un élu socialiste de Grenoble qui deviendra conseiller au ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports en 2014. Au total, ces 17 contributions ont été téléchargées 492 fois soit 28,94 téléchargements par document en moyenne en juin 2013 (ce qui est faible).

Finalement, le site internet *missionparticipation.fr* sera rapidement piraté par un certain « Hubert » de la TurkHackTeam, un groupe de *hackers* nationalistes turcs créé en 2002.

⁵⁴⁰ Ce travail documentaire a été réalisé à partir d'une recherche sur l'outil « *wayback machine* » proposé par *web.archives.org*. Pour l'essentiel, les informations ont été trouvées sur des captures d'écran prises entre le 9 et le 11 juin 2013 — soit un mois avant la remise officielle du rapport.

⁵⁴¹ DUBEDOUT Hubert, *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, « Collection des rapports officiels », Paris, La Documentation française, 1983, 122 pp.

⁵⁴² NOBLECOURT Olivier, « L'urgence de refonder la politique de la Ville avec les habitants », *oliviernoblecourt.over-blog.fr* [en ligne], 1^{er} avril 2013. Disponible sur : <<http://www.oliviernoblecourt.over-blog.fr/article-l-urgence-de-refonder-la-politique-de-la-ville-avec-les-habitants-116724195.html>>, consulté le 26 août 2024.

Cette période est particulièrement éprouvante pour les agents de l'administration centrale chargés d'encadrer la mission sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville.



« *Notre volonté commune, c'était de ne pas se faire polluer [il dit le mot avec force] par l'administration dont les réflexes ne nous convenaient pas. En procédant comme ça, notre objectif était de redonner confiance : pas à ceux d'en haut, mais à ceux d'en bas* », explique Mohamed MECHMACHE dans un entretien réalisé le 31 octobre 2020⁵⁴³.

Face à la volonté des uns d'être associés (l'administration) et à la volonté des autres de garder leur indépendance (les rapporteurs), Joëlle BONEU a l'impression de se retrouver « *entre le marteau et l'enclume* »⁵⁴⁴. « *Ça a été horrible !* », se souvient la conseillère en charge de la cohésion sociale au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville⁵⁴⁵.

En effet, notre enquêtée qui est sommée de faire des points réguliers sur la mission avec l'ensemble des acteurs impliqués doit rassurer le SG-CIV qui a eu « *beaucoup de mal à accepter cette mise à distance* »⁵⁴⁶.



« *C'était [leur] manière de voir les choses, il fallait que le groupe soit complètement indépendant et autonome. Alors on a été conviés de temps en temps, mais on n'a pas fait partie des groupes de travail par exemple. Par contre, on a pleinement financé leurs opérations, ça va de soi !* », témoigne Michel DIDIER qui comprend ce besoin exprimé par les « entrepreneurs de cause »⁵⁴⁷.

Malgré ces difficultés, notre enquêté estime que l'administration est restée « *loyale* » à la mission⁵⁴⁸. Pourtant, ses agents font l'objet d'une critique radicale qui remet en cause leur utilité. Par exemple, Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE rejettent le mode de fonctionnement institutionnel de la politique de la Ville — comme le réseau des délégués du préfet qui est au cœur du pilotage de la politique publique à

⁵⁴³ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 1), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 31 octobre 2020 de 10:13 à 11:15 par téléphone.

⁵⁴⁴ Entretien avec Joëlle BONEU (n° 1), conseillère « cohésion sociale » au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 28 octobre 2020 de 10:22 à 11:34 en visioconférence.

⁵⁴⁵ *Ibid.*

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ Entretien avec Michel DIDIER (n° 1), chef de la mission de l'animation territoriale et des ressources au SG-CIV, réalisé le 26 octobre 2020 de 11:00 à 12:00 par téléphone.

⁵⁴⁸ *Ibid.*

l'échelle de l'État. Pour l'ensemble de l'ordre institutionnel, la mission est vécue comme une « violence symbolique » (Bourdieu, Passeron, 1970) sans précédent.

Peu avant la fin du temps imparti, les « entrepreneurs de réforme » estiment qu'ils ne peuvent pas remettre leur rapport à François LAMY si toutes les personnes qui ont participé à son élaboration ne sont pas d'accord avec toutes ses propositions. Finalement, la commission propose d'organiser une « conférence de citoyens ».

Au sein du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, Joëlle BONEU et Laurianne DENIAUD tentent de convaincre la direction de débloquer un budget dédié pour organiser cette concertation : il faut chercher des financements, payer les services d'une société de conseil, et louer un lieu suffisamment grand pour réunir les 120 participants prévus. « *C'était flippant pour tout le monde* », se souvient Sarah ZOUHEIR dans un entretien réalisé le 22 octobre 2020⁵⁴⁹.

Malgré les efforts déployés par les alliés de la « coalition de cause », Sébastien JALLET n'est pas convaincu par cette initiative. Pour lui, ce projet de « conférence de citoyens » est coûteux : en argent, en temps et en capital politique. Dans la mesure où le ministre délégué chargé de la Ville sera forcément invité par les rapporteurs, il sera encouragé à émettre un avis public sur leurs propositions finales — légitimées par le suffrage. En dépit des risques encourus, François LAMY accepte de relever le défi et donne son « *feu vert* » pour aller jusqu'au bout de la démarche tandis que le SG-CIV accepte — sous la contrainte — de prendre en charge l'organisation matérielle⁵⁵⁰.

Dans son article de retour sur la mission, Marie-Hélène BACQUÉ décrit le dispositif de la « conférence de citoyens » qui constitue une expérimentation démocratique inspirée de plusieurs modèles.



« *Celui de la conférence ou du jury de citoyen qui commence à se diffuser en France depuis la première conférence sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) en 1998 et qui repose sur des dispositifs de tirage au sort cherchant à constituer un panel représentatif de "profanes" [...]; celui de la conférence de consensus telle qu'elle est conçue en France qui vise à réunir des parties prenantes pour arriver à un consensus ; [...] l'assemblée de citoyens mobilisés autour d'un enjeu commun et plaçant son fonctionnement*

⁵⁴⁹ Entretien avec Sarah ZOUHEIR (n° 1), chargée de mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 22 octobre 2020 de 14:01 à 17:16 en visioconférence.

⁵⁵⁰ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

démocratique comme condition de son existence à l'instar du mouvement des indignés », explique la chercheuse (Bacqué, 2015, p. 411).

Ce dispositif innovant s'inscrit tout entier dans la philosophie de la démocratie délibérative. Pour les tenants de cette approche, une délibération « bien conduite » est censée s'orienter vers le bien commun (Sintomer, 2011a). Par conséquent, les « entrepreneurs de cause » veillent à renforcer la qualité de la procédure (tirage au sort, formation et délibération) qui déterminera celle de l'avis produit par le groupe (Lefebvre, 2013).

Pour orchestrer la « conférence de citoyens », Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ font appel aux services du cabinet de conseil Missions Publiques, qui est spécialisé dans la conception, l'animation et l'évaluation de démarches participatives et délibératives.

Tout d'abord, un appel à volontaires est lancé dans leurs réseaux le 3 juin 2013 ; c'est-à-dire auprès d'individus déjà engagés et déjà informés sur la démarche. Parmi cette population, un échantillon est construit pour rechercher une forme de représentativité et de diversité avec des critères de parité, d'origine géographique, de taille et de thématique des associations d'appartenance — toutefois, les personnes retenues participent en leur nom propre⁵⁵¹. Du côté de l'administration centrale, les agents de l'État s'offusquent qu'aucun élu et qu'aucun acteur institutionnel ne soit associé à la concertation.

Sous l'autorité de Loïc BLONDIAUX (sans doute le chercheur universitaire le plus connu et le plus reconnu dans le champ de la participation) qui s'est vu confier le rôle de garant et sous l'œil vigilant de Jeanne DEMOULIN (une doctorante en aménagement de l'espace et en urbanisme) qui retranscrit tout, la « conférence de citoyens » se déroule les samedi 29 et dimanche 30 juin 2013 à l'espace Mains d'Œuvres de Saint-Ouen-sur-Seine (Seine-Saint-Denis) — un centre culturel multidisciplinaire de 4 000 m² installé dans le quartier des Puces, au cœur de la ville.

Après avoir présenté leur mission et leurs questionnements, Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE énoncent aux participants les « 30+1 » propositions qu'ils ont retenues en commission. Parmi elles, 14⁵⁵² sont sélectionnées et priorisées pour être travaillées et approfondies par les membres de la « conférence

⁵⁵¹ Malheureusement, nous avons manqué de temps pour réaliser une sociographie du public de la « conférence de citoyens » ; c'est une piste intéressante pour quiconque voudrait reprendre des recherches sur ce sujet.

⁵⁵² Dans le rapport, c'est le nombre « 15 » qui est indiqué, mais on en compte bien 14.

de citoyens » : sécuriser le financement des associations (1), donner aux citoyens les moyens de la contre-expertise (2), faire de la réussite scolaire un enjeu partagé (3), le droit de vote des étrangers aux élections locales (4)⁵⁵³, créer une autorité indépendante en charge de la gestion d'un fonds de dotation pour la démocratie d'interpellation citoyenne (5), changer le regard des médias nationaux (6), mettre en place un groupe de pilotage élargi à l'échelle des quartiers (7), ouvrir l'école aux parents et au quartier (8), aider au développement et à la diffusion de médias locaux par la mise en place d'une fondation « Médias/Cultures/Villes » (9), créer une fondation régionalisée pour le financement des actions pour la solidarité sociale (10), mettre en place un dispositif de réinvestissement bancaire dans le développement local (11), soutenir la création d'une plateforme associative indépendante (12), orienter l'approche de la police vers le dialogue avec les citoyens (13) et redévelopper des espaces d'initiative et d'innovation (14).

Pendant deux jours, les 120 participants se réunissent pour réfléchir, débattre et statuer sur les propositions qui figureront dans le rapport remis au ministre délégué chargé de la Ville — à notre connaissance, c'est une première.



« Deux jours de marathon : un climat studieux, parfois chargé de tensions ; une attente forte teintée de défiance, la crainte d'être encore déçu d'y avoir cru en vain. Et pourtant, ils sont là ; ils argumentent ; ils discutent parfois âprement. Il y a de l'échange et de la conflictualité. Les règles du débat ont été posées d'emblée par les organisateurs : la majorité les suit et tient à ce qu'elles soient respectées, mais il y a toujours un coup de colère, une expérience, un désaccord, qui échappe au cadre. Trop d'urgence à dire, trop peu d'espace pour cela dans la vie quotidienne. Ils sont venus de métropole et d'outre-mer pour discuter de la participation. Ils ont des expériences diverses, tous n'ont pas la même attente ; mais ils réussissent à élaborer un avis commun qui marque une étape de la discussion. Si la grande majorité va au bout de la démarche, quelques-uns pourtant se retirent ou partent frustrés, parce que ce qui leur tenait à cœur n'a pas été suffisamment pris en compte. Voilà à quoi a ressemblé la Conférence de citoyens que nous avons organisée pour mettre le présent

⁵⁵³ Dans leur rapport, Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ expliquent qu'étant donné le caractère primordial accordé à la question du droit de vote pour les étrangers par l'ensemble des participants, ils ont décidé d'en faire une condition préalable de la participation citoyenne et non pas une proposition parmi d'autres. Par conséquent, cette question n'a pas été travaillée par les participants. En fait, tous s'accordent pour dire qu'il ne s'agit pas de « 30+1 mesures » mais « 1+30 mesures » (Bacqué, Mechmache, p. 78, note 57).

rapport en débat », peut-on lire dans une introduction qui retrace très finement tout le processus (Bacqué, Mehmache, 2013, p. 9).

En s’inscrivant dans une double tradition théorique — celle de la démocratie délibérative et de la démocratie agonistique —, cette « conférence de citoyens » constitue une innovation démocratique tout à fait remarquable : par sa capacité à créer un espace de dialogue où les participants sont amenés à réfléchir, à débattre et à confronter leurs désaccords dans un cadre productif, ce dispositif est un pur produit de l’approche néo-communautarienne.

Au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, c’est de nouveau la panique. « *On se retrouve dans une situation délicate : François LAMY doit leur parler, mais il ne peut encore rien dire* », explique Joëlle BONEU dans un entretien réalisé le 28 octobre 2020⁵⁵⁴.

Invité à s’exprimer à la « conférence de citoyens », le ministre délégué chargé de la Ville goûte peu les propositions des participants qu’il juge « *révolutionnaires* » ; lui qui se qualifie plutôt de « *réformiste* »⁵⁵⁵. Entre temps — la mission qui devait se terminer en avril aboutit en juillet 2013 —, le cabinet de François LAMY a commencé à travailler sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine pour être dans le temps de la procédure législative ; et ses premières esquisses sont beaucoup moins « radicales ». Face à une attente très forte, le ministre qui réagit dans une posture d’élus local démontre peu d’enthousiasme, répond vaguement aux questions et ne prend aucun engagement pour faire respecter le travail des rapporteurs (Bacqué, 2015, p. 412).

Après le départ de François LAMY, Mohamed MECHMACHE remobilise les participants et la défiance est retournée en dynamique de contre-pouvoir.



« *Comment toutes les propositions seront intégrées dans la loi ? Quel contrôle ? Quel contrôle citoyen ? Ne doit-on pas créer une instance de suivi de ces propositions dans laquelle nous, en tant que participants à cette conférence, pourront participer ?* », se demandent les délibérants à la fin de ces deux journées de concertation (Bacqué, Mehmache, 2013, p. 77).

⁵⁵⁴ Entretien avec Joëlle BONEU (n° 1), conseillère « cohésion sociale » au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 28 octobre 2020 de 10:22 à 11:34 en visioconférence.

⁵⁵⁵ Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 1), professeure en études urbaines, réalisé le 8 avril 2020 de 10:04 à 10:43 par téléphone.

Finalement, les participants se quittent sur la promesse de poursuivre leur lutte et ils se donnent rendez-vous à la conférence de presse de remise du rapport dans une logique claire de rapport de force.

Toutefois, les propositions « radicales » des « entrepreneurs de réforme » sont en décalage avec les attentes des commanditaires.

2.2.1.3. Les propositions « radicales » des « entrepreneurs de réforme » sont en décalage avec les attentes des commanditaires

Ce lundi 8 juillet 2013 à 9:30, Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE remettent officiellement leur rapport intitulé *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* au ministre délégué chargé de la Ville.



« *Le moment était à la fois solennel et joyeux : six mois de travail dense et collaboratif s'achevaient, débouchant sur "une plus trente propositions" mais surtout sur une attente et une espérance forte et sur une dynamique collective* », écrit Marie-Hélène BACQUÉ dans son retour sur expérience publié en 2015 (Bacqué, 2015, p. 402).

Dans les salons très chics de l'hôtel de Castries situé dans le 7^e arrondissement de Paris, une assemblée composée d'agents de l'État, de citoyens, de journalistes, de militants et d'universitaires se forme pour assister à la conférence de presse tant attendue par la « coalition de cause » néo-communautarienne. Réunis sur le boulevard Saint-Germain, les membres du collectif ACLEFEU arborent sur leur *tee-shirt* noir et jaune le slogan « Plus sans nous »⁵⁵⁶.

Après la présentation de la méthodologie et des propositions du rapport, François LAMY remercie Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ pour leur travail, qui, estime-t-il, répond bien à l'ambition de la commande.



« *Mon intention, après avoir fait expertiser ces propositions, est de les mettre en œuvre* », s'engage le ministre délégué chargé de la Ville⁵⁵⁷.

⁵⁵⁶ AJAYI Olufemi, « Un fonds pour financer le débat public dans les banlieues », *Bondyblog* [en ligne], 9 juillet 2013. Disponible sur : <<https://www.bondyblog.fr/politique/un-fonds-pour-financer-le-debat-public-dans-les-banlieues/>>, consulté le 30 novembre 2021.

⁵⁵⁷ LAMY François, in GÉRAUD Alice, « Interview "La politique de la Ville a oublié les habitants" », *Libération* [en ligne], 8 juillet 2013. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/societe/2013/07/07/la-politique-de-la-ville-a-oublie-les-habitants_916617/>, consulté le 30 novembre 2021.

Tout à la fois, François LAMY fait preuve de volontarisme (« *mon intention [...] est de les mettre en œuvre* ») et de prudence (« *après avoir fait expertiser ces propositions* ») dans sa déclaration. Et pour cause, aucune des recommandations du rapport (*figure n° F2-14*) ne sera reprise — en l'état — dans le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine présenté au conseil des ministres et déposé à l'Assemblée nationale le 2 août 2013.

Tout d'abord, les propositions du rapport « Mechmache-Bacqué » ne sont pas reprises dans le projet de loi, car elles débordent le cadre de la politique de la Ville. En effet, la mise en œuvre de ses préconisations supposerait d'entreprendre une véritable refondation de l'action publique et de mener une « *révolution culturelle* »⁵⁵⁸ sans précédent dans le champ politique.

Dans leur *opus magnum*, les « entrepreneurs de cause » défendent principalement la mise en œuvre d'une politique d'« *empowerment à la française* » — c'est en quelque sorte la toile de fond de leur travail —, « *c'est-à-dire une démarche qui s'appuierait sur le pouvoir d'agir des citoyens, sur leur capacité d'interpellation et de création et permettrait de renouveler et de transformer les services publics et les institutions* » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 10). Cette définition ne s'arrête donc pas à l'approfondissement de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville, comme il était convenu dans la lettre de mission du 15 janvier 2013.

En effet, cette nouvelle approche consiste à réinterroger le système politique tout entier (conformément aux analyses formulées par les théories critiques), à développer le pouvoir d'agir des citoyens (dans une perspective d'émancipation), à reconnaître les collectifs (pour dépasser la hantise du communautarisme), et à « démocratiser la démocratie représentative » par l'instauration de règles (comme le non-cumul des mandats), par l'intégration de la diversité dans le personnel politique (c'est la question de la représentativité des élus et de l'identification des citoyens) et dans le processus électoral (avec le droit de vote aux populations étrangères aux élections locales), et par la prise en compte de la conflictualité sociale comme modalité de participation citoyenne à part entière (c'est-à-dire un soutien inconditionnel aux démarches de démocratie d'interpellation).

⁵⁵⁸ *Ibid.*

Les « 30+1 » propositions du rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013	
Donner les moyens de l'interpellation citoyenne	
1	Création d'une Autorité administrative indépendante en charge d'un fonds pour l'interpellation citoyenne
2	Des tables locales de concertation
3	Une plateforme associative nationale
4	Donner les moyens de la contre-expertise
Créer une fondation pour la solidarité sociale et favoriser le développement associatif	
5	Créer une fondation pour la solidarité sociale
6	Mettre en place un système de sécurisation des associations en attente du versement de subventions
7	Accroître à tous les niveaux la transparence des critères et des décisions d'attribution des subventions
8	Créer et attribuer démocratiquement des espaces aux associations et aux collectifs
9	Mettre en place un dispositif de réinvestissement bancaire dans le développement local
Faire des instances de la politique de la ville des lieux de co-élaboration et de co-décision	
10	Profiter de la négociation des contrats pour engager une démarche de co-construction
11	Des dispositifs de co-décision pour la durée des contrats de ville
12	Assurer une représentation des citoyens dans toutes les instances nationales de la politique de la ville
13	Assurer une représentation des habitants dans les instances d'orientation et de décision des services publics
14	Reconnaître un statut aux participants bénévoles
15	Dégager les moyens financiers de la participation
Un enjeu transversal : changer le regard sur les quartiers populaires	
16	Aider au développement et à la diffusion de médias locaux par la mise en place d'une Fondation « Médias/Cultures/Quartiers populaires »
17	Faire évoluer le regard des médias nationaux
18	Un forum culturel et un prix annuel
Une méthode : co-production, co-formation, évaluation	
19	Mettre en œuvre dans les projets de territoire des projets locaux de services publics co-construits entre agents et usagers
20	Évaluer pour dialoguer
21	La police comme service public : orienter l'approche de la police vers le dialogue avec les citoyens
22	La police comme service public : instaurer une politique de reçu d'identité
23	La police comme service public : informer et créer des instances d'interpellation et de recours
24	Co-construire des projets éducatifs de territoire : faire de la réussite scolaire un enjeu parta
25	Co-construire des projets éducatifs de territoire : ouvrir l'école aux parents et au quartier
26	Redévelopper des espaces d'initiative et d'innovation
27	Former les professionnels de la politique de la ville et des services publics
28	Diversifier les recrutements et favoriser les parcours associatifs
29	Réformer en profondeur le travail social autour du travail communautaire
30	Développer échanges et formations des élus sur la participation
+1	Accorder le droit de vote aux étrangers aux élections locales

Figure n° F2-14 : Tableau modélisant les « 30+1 » propositions formulées dans le rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013

Ce programme purement néo-communautaire qui défend la « co-construction » de la politique de la Ville (proposition n° 10), la mise en place d'instances de « co-décision » pour la durée des contrats de ville (proposition n° 11) et la représentation des citoyens — c'est-à-dire les habitants et les associations — dans tous les dispositifs d'orientation et de décision des politiques publiques (propositions n° 12 et 13) entre très largement en contradiction avec la conception de la « démocratie participative » traditionnelle partagée au sein de l'« ordre institutionnel ».

Par exemple, Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE préconisent de créer des « tables locales de concertation » inspirées par le dispositif des TQ montréalaises (*encadré n° E2-9*) pour tenter de répondre à la crise de l'« offre publique de participation » dans les quartiers populaires (proposition n° 2).

**Encadré n° E2-9 : Les tables de quartier, un dispositif
d'empowerment exemplaire**

Issues du Québec (Canada) des années 1960, les TQQ sont des tables de concertation communautaires qui œuvrent à l'amélioration des conditions de vie de la population dans une perspective de justice sociale et de (re)prise en main par les citoyens de l'avenir de leur quartier.

Conçues comme des espaces citoyens intersectoriels et multi-réseaux, les 31 TQ regroupées au sein de la Coalition montréalaise des tables de quartier (CMTQ) sont par exemple reconnues et soutenues financièrement par la ville et ses organismes sociaux, mais sont animées et coordonnées par des organisations indépendantes qui s'investissent au niveau local et national.

Dans le rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013, les « tables locales de concertation » sont des structures de concertation locales informelles réunissant les associations et les collectifs organisés à l'échelle du quartier. Initiées par les acteurs associatifs, ces TQ dont la forme et le fonctionnement sont laissés libres ont pour objectif de redynamiser la vie démocratique locale en favorisant la réflexion, le dialogue et la coordination de l'action associative autour d'un projet commun. Financées sous condition par l'ACSé dans le cadre des contrats de ville — c'est le

« garde-fou »⁵⁵⁹ —, ces « tables locales de concertation » disposent d'un budget de fonctionnement pour recruter un coordinateur ou mener leurs actions et d'un local éventuellement octroyé par les pouvoirs publics afin de tenir leurs réunions.

Cette proposition se distingue très nettement des dispositifs traditionnels de l'« offre publique de participation » habituellement déployés dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville. En effet, les « tables locales de concertation » sont des structures informelles créées, si besoin, par les acteurs locaux, dans une approche ascendante et autour d'un projet commun. Cette autonomie dans la création et dans la définition organisationnelle des « tables locales de concertation » permet de trouver et de développer des solutions innovantes (pour redynamiser la démocratie) et adaptées aux contextes locaux (afin de répondre aux besoins en fonction des spécificités des territoires), ce qui favorise une participation plus authentique (rendant plus clairs les motifs de l'« engagement participatif »), potentiellement limitée dans le temps (ce qui évite l'essoufflement de la démarche dans la durée) et ancrée dans le tissu social local (pour limiter les difficultés à mobiliser le public). Par ailleurs, les « tables locales de concertation » sont orientées vers l'action (ce qui répond aux critiques de la participation inutile) et bénéficient du soutien des pouvoirs publics (pour résoudre le paradoxe de « faire » participer sans en donner les moyens) tout en jouissant d'une indépendance et d'une autonomie garanties par l'État (neutralisant ainsi les risques d'instrumentalisation par les élus locaux). En somme, les « entrepreneurs de cause » ont créé le dispositif de démocratie participative « ultime ».

Dans un contexte marqué par la campagne pour les élections municipales de 2014 — qui se soldera d'ailleurs par une débâcle des socialistes —, une telle réforme « radicale » de la politique de la Ville n'entre toutefois pas dans le champ des possibles. En mettant à l'agenda la refonte de la géographie prioritaire, le gouvernement prend déjà un risque politique.



« Faire voter une loi, ce n'est pas un problème si elle n'intéresse personne ! Mais on avait déjà été les cibles de pressions sur le dossier de la refonte de la géographie prioritaire de la politique de la Ville. Personne n'avait intérêt à ce que le projet de loi soit déséquilibré par des propositions trop radicales sur un sujet aussi sensible que la démocratie participative. En allant trop loin, le

⁵⁵⁹ Par exemple, les rapporteurs évoquent le critère de « la diversité des associations la composant en termes de thématiques et de publics, l'ouverture de la démarche à l'ensemble des associations travaillant dans le quartier et l'évaluation annuelle de l'activité » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 33).

cabinet prenait le risque que le président de la République et que le Premier ministre déprogramment la réforme ; tout simplement », explique Camille VIELHESCAZE dans un entretien réalisé le 9 novembre 2020⁵⁶⁰.

Face au rapport « Mechmache-Bacqué » qui met au jour la responsabilité du personnel politique dans la « crise de la représentation » et qui bouleverse les rapports de force dans la gouvernance au profit des habitants et des associations, François LAMY défend sa vision de la « participation citoyenne » pour rassurer les députés et les sénateurs — qui cumulent encore un mandat de représentation national et local — de sa confiance et de son soutien dans l'« ordre institutionnel ».



« Mon ambition est de faire des habitants de véritables coconstructeurs de la politique de la Ville. Il faut s'en donner les moyens. Il va falloir être pragmatique. Et je n'oublie pas que nous allons entrer dans l'année des municipales. Je crois qu'il faudra être attentifs au rôle majeur des élus locaux dans ce que nous allons mettre en œuvre. [...] Je ne veux pas que l'on généralise quelques pratiques de clientélisme. Je connais le travail de milliers d'élus qui partagent ce souci d'une plus grande implication des habitants. La coconstruction avec les habitants existe d'ailleurs déjà ici ou là. L'enjeu, désormais, est de la généraliser. Car, même s'il y a eu des initiatives dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, la politique de la Ville a, il est vrai, oublié les habitants au fil des années », déclare François LAMY dans Libération le 8 juillet 2013 après la remise du rapport⁵⁶¹.

Reconnaissant de nouveau l'échec de l'« offre publique de participation », le ministre délégué chargé de la Ville refuse de désigner comme responsables les acteurs qui fabriquent (les députés et les sénateurs) et qui mettent en œuvre (les élus locaux) l'action publique dans l'objectif de préparer le vote du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Dans ses déclarations publiques, François LAMY préfère d'ailleurs mobiliser le concept de « coconstruction » à celui de « co-décision ». Légitimiste, le ministre délégué chargé de la Ville s'inscrit plutôt dans un « paradigme » modéré du changement politique et les propositions « radicales » des rapporteurs sont déconnectées des « espaces centraux » de sa réforme.

⁵⁶⁰ Entretien avec Camille VIELHESCAZE (n° 1), conseiller territoire au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 9 novembre 2020 de 16:13 à 17:15 en visioconférence.

⁵⁶¹ LAMY François, in GÉRAUD Alice, « Interview "La politique de la Ville a oublié les habitants" », *Libération* [en ligne], 8 juillet 2013. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/societe/2013/07/07/la-politique-de-la-ville-a-oublie-les-habitants_916617/>, consulté le 30 novembre 2021.

Parmi les alliés stratégiques du cabinet de François LAMY, le rapport « Bacqué-Mechmache » est accueilli avec un enthousiasme réformateur. Après sa restitution, l'entourage du ministre délégué chargé de la Ville organise un événement interministériel pour présenter ses propositions et susciter l'engagement pour un approfondissement de la « démocratie participative » dans les politiques de droit commun.

Dans les jardins de l'hôtel Le Play, l'équipe de François LAMY parvient à rassembler des collaborateurs de tous les ministères qui travaillent de près ou de loin sur les thèmes de la participation des habitants et de la politique de la Ville. Parmi eux, des conseillers du président de la République et du Premier ministre font le déplacement.



« Nos invités étaient impressionnés par l'approche, qui était novatrice. Mais quand vient le moment de présenter les propositions du rapport, patatra ! On a fait tourner un tableau — que j'ai appelé "le tableau de l'horreur" — pour que chaque ministère se positionne : personne. En fait, le ministre attendait des propositions sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville, mais les rapporteurs promouvaient une toute nouvelle manière de faire les politiques publiques en France. [...] C'est comme si je te demandais de repeindre ma cuisine, et que tu repeignais tout l'immeuble ! », plaisante Sarah ZOUHEIR en entretien⁵⁶².

Parmi tous les ministères sollicités pour mettre en œuvre les propositions du rapport, aucun ne souhaite s'engager dans une réforme de la fabrique de l'action publique.

En définitive, le rapport « Bacqué-Mechmache » n'est pas envisagé par François LAMY et sa directrice de cabinet comme un programme à appliquer, mais comme une réponse parmi d'autres à la problématique de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville.



« Tout ce qu'on me proposait dans ce rapport était infaisable. Je me serais mis le monde à dos ! En plus, ils étaient en retard [...]. Nous, on travaillait déjà sur la Loi, j'étais obligé de prendre des décisions. Donc, les conseils de citoyens », se justifie François LAMY⁵⁶³.

⁵⁶² Entretien avec Sarah ZOUHEIR (n° 1), chargée de mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 22 octobre 2020 de 14:01 à 17:16 en visioconférence.

⁵⁶³ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

Élaboré pendant l'été 2013, le dispositif des conseils citoyens — d'abord conseils « de » citoyens — s'inscrit dans une stratégie de changement incrémental de l'« offre publique de participation ».

2.2.2. L'« ordre institutionnel » impose une réforme (trop) « modérée » de la politique de la Ville qui reproduit l'inertie de l'action publique

À travers l'analyse de la fabrique de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, nous démontrons que la création du dispositif des conseils citoyens s'inscrit dans une stratégie de changement incrémental de l'« offre publique de participation » (**2.2.2.1.**) et que son ambiguïté s'explique par la négociation de compromis politiques dans la procédure législative (**2.2.2.2.**), ce qui pousse la « coalition de cause » néo-communautarienne à se (re)mobiliser dans la coordination nationale « Pas sans nous » (**2.2.2.3.**).

2.2.2.1. La création du dispositif des « conseils de citoyens » s'inscrit dans une stratégie de changement incrémental de l'« offre publique » de participation

Enregistré et déposé à l'Assemblée nationale le 2 août 2013, le projet de loi n° 1337 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine⁵⁶⁴ est élaboré par le cabinet du ministre délégué chargé de la Ville et l'administration centrale (ACSé et SG-CIV) avec la contribution de six directions ministérielles : la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, la DATAR, la Direction du budget (DB), la Direction générale des collectivités locales (DGCL), la Direction générale à l'Outre-Mer (DGOM) et la Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP)⁵⁶⁵.

Dans ce texte législatif proposé par le gouvernement (c'est-à-dire par Cécile DUFLLOT et François LAMY, au nom de Jean-Marc AYRAULT) et soumis au Parlement (Assemblée nationale et Sénat) pour être débattu, amendé et éventuellement adopté

⁵⁶⁴ AYRAULT Jean-Marc, DUFLLOT Cécile et LAMY François (dir.), *Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, *assemblee-nationale.fr* [en ligne], 2 août 2013, 128 pp. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1337.asp>>, consulté le 28 août 2024.

⁵⁶⁵ « Annexe 7 : Contributions des directions ministérielles à l'élaboration du projet de loi » *in ibid.*, p. 97 (p. 125 du fichier).

en tant que loi par les députés et les sénateurs, l'enjeu de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville est largement absent.

En tout, trois articles ont été rédigés pour répondre à cet objet érigé en problème public par la lettre de mission adressée par le ministre délégué chargé de la Ville à Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ le 15 janvier 2013 : l'article 1^{er}, l'article 2 et l'article 5. Toutefois, les mesures prévues dans le projet de loi pour résoudre la crise de l'« offre publique de participation » relèvent essentiellement du registre symbolique, et l'absence de décrets d'applications prévisionnels sur cet enjeu⁵⁶⁶ ne permet pas d'envisager la révolution tant espérée par la « coalition de cause » néo-communautarienne.

Tout d'abord, l'article 1^{er} dispose que « *la politique de la Ville s'appuie sur les initiatives des habitants et favorise leur association à la définition et à la mise en œuvre des actions qui sont conduites dans les quartiers défavorisés* »⁵⁶⁷. En érigeant la participation des habitants des quartiers populaires comme un pilier de la politique publique, cet article constitue une avancée remarquable par rapport à la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003⁵⁶⁸. Cependant, la formulation écrite de cet objectif trahit l'intention du législateur de maintenir une forme de *statu quo*. En effet, l'expression « *favoriser leur association* » se révèle tout à fait insuffisante. Premièrement, car le verbe « favoriser » relève du registre de l'incitation et son emploi traduit la volonté des pouvoirs publics de laisser aux pilotes de la politique de la Ville — en particulier aux élus locaux — une grande latitude dans les modalités de mise en œuvre de cette participation. Deuxièmement, car le nom « association » est trop imprécis pour déterminer le niveau et l'intensité de l'engagement exigé dans la fabrique de l'action publique. Finalement, cet article reproduit les biais de la « démocratie participative » à la française en reléguant la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville à une dimension purement symbolique.

Ensuite, l'article 2 dispose que « *l'ANRU élabore et adopte [...] une charte nationale de concertation définissant les exigences de concertation des habitants lors*

⁵⁶⁶ « Annexe 2 : Liste prévisionnelle des décrets d'application nécessaires » *in ibid.*, p. 55 (p. 83 du fichier).

⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁶⁸ *Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, JORF [en ligne], n° 177, 2 août 2003. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000428979>>, consulté le 20 mars 2024.

de la conception et la mise en œuvre [du PRU] »⁵⁶⁹. En complétant la Loi « Borloo » de 2003 — il introduit un article 10-3 après l'article 10-2 —, ce texte rend obligatoire la participation des habitants des quartiers populaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de renouvellement urbain menées par l'ANRU⁵⁷⁰. Encore une fois, cette disposition qui traduit une avancée législative indéniable soulève plusieurs points critiques. Premièrement, le recours à une « charte nationale de concertation » traduit avant tout la volonté du législateur d'introduire un outil réglementaire pour standardiser et encadrer la participation. Deuxièmement, le fait que cette charte soit élaborée et adoptée unilatéralement par l'ANRU — c'est-à-dire par un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) — entérine une approche descendante de la politique de la Ville qui limite considérablement son potentiel à répondre aux attentes démocratiques des habitants des quartiers populaires.

Enfin, l'article 3 dispose que l'élaboration des contrats de ville « *fait l'objet d'une concertation avec les habitants et des représentants des associations et des entreprises* »⁵⁷¹. Faisant suite au rapport fondateur *Ensemble, refaire la ville* remis par Hubert DUBEDOUT en 1983⁵⁷², les circulaires successives ont insisté sur la nécessité d'associer les habitants des quartiers populaires à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville⁵⁷³. Pour la première fois dans la loi française, cette mesure prévoit de rendre obligatoire cette injonction à la participation citoyenne dans la fabrique de la politique de la Ville — les circulaires étant des actes administratifs non réglementaires et donc non normatifs, c'est-à-dire dépourvus de force juridique. De nouveau, cet article présente des limites importantes. Premièrement, les habitants et

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁷⁰ Initialement, le texte prévoyait tout au plus l'élaboration et l'adoption d'une charte d'insertion qui intègre dans le programme national de rénovation urbaine les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles (ZUS).

⁵⁷¹ Ayrault, Duflo, Lamy, 2013, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁷² Dubedout, 1983, *op. cit.*

⁵⁷³ « Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 », JORF [en ligne], n° 12, 15 janvier 1999. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000574669>>, consulté le 28 août 2024 ; BORLOO Jean-Louis, VAUTRIN Catherine, « Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) », *i.ville.gouv.fr* [en ligne], 29 mai 2006. Disponible sur : <<http://i.ville.gouv.fr/index.php/reference/3556/circulaire-du-24-mai-2006-relative-a-l-elaboration-des-contrats-urbains-de-cohesion-sociale-cucs>>, consulté le 28 août 2024.

les associations ne figurent pas parmi les signataires des contrats de ville ⁵⁷⁴. Deuxièmement, le mot de « concertation » reste flou et ne garantit pas la prise en compte des avis exprimés dans le processus décisionnel. Troisièmement, cet article introduit une pluralité d'acteurs (les entreprises, par exemple) capables de diluer la voix des habitants des quartiers populaires — c'est-à-dire des « profanes » — à cause des asymétries de capitaux et de ressources que chacun est capable de mobiliser dans le cadre de l'« engagement participatif ».

Dans l'étude d'impact du projet de loi datée au 31 juillet 2013, le législateur reconnaît à son tour l'échec de l'« offre publique de participation » (« *force est de constater aujourd'hui que cet objectif n'est pas atteint* »⁵⁷⁵). Pour remédier à cette crise, l'État affirme qu'« *il est indispensable qu'un signal fort [...] soit transmis sur l'enjeu important que celle-ci constitue* »⁵⁷⁶ et « *qu'un « outillage opérationnel sera donné aux acteurs locaux pour impulser cette participation sur la base des préconisations du rapport de la mission Bacqué-Mechmache remis le 8 juillet 2013* »⁵⁷⁷. Toutefois, le document précise que « *cette déclinaison opérationnelle relève [...] du domaine réglementaire* »⁵⁷⁸.

En d'autres termes, bien que la loi fixe des principes généraux pour renforcer la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville, elle ne précisera pas les mécanismes pour y parvenir. En effet, cette tâche est déléguée au pouvoir réglementaire (dans ce cas, principalement les préfets) qui est chargé — par la prise de décrets ou d'arrêtés par exemple — de traduire les intentions législatives en dispositions concrètes sur les territoires. Ainsi, la distinction qui est faite par les auteurs de l'étude d'impact entre le niveau législatif et le niveau réglementaire peut conduire à une mise en œuvre insuffisante et inégale des objectifs définis par la loi en

⁵⁷⁴ Dans l'article 5, on peut lire : « *La politique de la Ville est mise en œuvre par des contrats conclus à l'échelle intercommunale entre, d'une part l'État ses établissements publics, d'autre part les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Ces contrats peuvent également être signés par les régions et les départements, la Caisse des dépôts et consignations, les organismes d'habitations à loyer modéré [...], les sociétés d'économie mixte [...], les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de transport* ». Ayrault, Duflot, Lamy, 2013, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁷⁵ « Étude d'impact », in AYRAULT Jean-Marc, DUFLOT Cécile, LAMY François (dir.), *Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, assemblée-nationale.fr* [en ligne], 31 juillet 2013. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1337-ei.asp>>, consulté le 29 août 2024, p. 12.

⁵⁷⁶ *Ibid.*

⁵⁷⁷ *Ibid.*

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 53.

fonction des contextes locaux, de la volonté politique et de l'interprétation juridique des acteurs impliqués dans ce processus.

Finalement, le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine introduit des avancées significatives pour la participation des habitants des quartiers populaires dans la législation française, mais ces dispositions sont à la fois trop imprécises et trop peu contraignantes pour sortir la « démocratie participative » du registre symbolique et instrumental dans lequel elle est enfermée depuis l'institutionnalisation de la politique de la Ville.

Ce n'est qu'à la rentrée 2013 que le gouvernement fait ses premières annonces pour développer les mesures opérationnelles de son plan d'action sur la refonte de l'« offre publique de participation ».

À l'occasion du 30^e anniversaire de l'AMVBF, un colloque intitulé « 30 ans de politique de la Ville ... et les habitants ? » est organisé à Rezé (Loire-Atlantique) les 19 et 20 septembre 2013 — sur les terres de Jean-Marc AYRAULT, maire de Nantes et président de Nantes Métropole jusqu'à sa nomination au poste de Premier ministre. Au sein de la Halle de la Trocardière, près de 450 participants sont réunis pour écouter l'intervention du ministre délégué chargé de la Ville.

Dans son discours, François LAMY annonce publiquement son intention d'inscrire la participation des habitants dans la loi pour que « *les citoyens des quartiers populaires deviennent les acteurs des décisions qui les concernent* »⁵⁷⁹.



« *Le ministère délégué à la Ville et les élus de Ville & Banlieue s'engagent à mettre en place une méthodologie d'association des habitants à chaque étape de la construction du contrat de ville, dans le cadre d'une démarche partenariale renouvelée. Cette association se traduira notamment par la mise en place de conseils de citoyens, associant les acteurs de quartiers, notamment les habitants et les associations. Elle se traduira également par le renforcement de la coconstruction des prochains programmes de renouvellement urbain par les habitants. Des maisons du projet, espaces de participation dédiés, seront créées pour répondre à cette exigence* », peut-on lire dans un document⁵⁸⁰ qui

⁵⁷⁹ SOUTRA Hugo, « Participation des habitants : que faut-il en penser ? », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 8 octobre 2013. Disponible sur : <<https://lagazettedescommunes.com/199116/participation-des-habitants-que-faut-il-en-penser/>>, consulté le 8 décembre 2021.

⁵⁸⁰ AMVBF, *30 ans en 2013* [en ligne], mars 2014, p. 9. Disponible sur : <<https://ville-et-banlieue.org/wp-content/uploads/2014/03/maquette-web.pdf>>, consulté le 8 décembre 2021.

résume la convention de partenariat signée entre le ministre délégué chargé de la Ville et le président de l'AMVBF⁵⁸¹.

Comparées aux recommandations du rapport « Mechmache-Bacqué », ces annonces qui traduisent des avancées sur l'enjeu de la participation citoyenne révèlent surtout les limites d'une réforme de la politique de la Ville prise dans la toile de l'inertie de l'action publique.

Pour commencer, François LAMY s'engage à « *associer* » les habitants « à chaque étape de la construction du contrat de ville » et en particulier « *dans les prochains programmes de renouvellement urbain* » où la démarche de « *co-construction* » sera renforcée — notamment par la création d'un collège « citoyens » au sein du CNV. Cette annonce répond en partie à la proposition n° 10 du rapport qui recommande de « *profiter de la négociation des contrats pour engager une démarche de co-construction* » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 40) et à la proposition n° 11 qui préconise « *d'assurer la représentation des habitants [dans] toutes les instances d'orientation, de décision et d'évaluation de la politique de la Ville aux citoyens, à toutes les étapes et toutes les échelles d'intervention* » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 42). Cependant, la convention de partenariat ne va pas jusqu'à décréter la « *co-décision* » souhaitée par les « entrepreneurs de cause ». Par conséquent, cette avancée est limitée par l'ambiguïté des modalités d'association des habitants au processus décisionnel, par le risque d'encadrement de la « participation citoyenne » et par une forme de mise en concurrence avec les différentes parties prenantes de la fabrique de l'action publique.

Contre toutes les mises en garde de Marie-Hélène BACQUÉ et de Mohamed MECHMACHE (proposition n° 2, par exemple), le ministre délégué chargé de la Ville décide de créer un nouveau dispositif de « démocratie participative » : les « conseils de citoyens ». Ce faisant, François LAMY reproduit l'« offre publique de participation » caractérisée par une approche descendante qui structure et qui encadre dans des « conseils » la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville. Par ailleurs, l'appellation de ce nouveau dispositif (les « conseils de citoyens ») soulève des questions sur son caractère inclusif. D'une part, le nom « citoyens » peut être interprété comme un terme excluant pour les étrangers qui sont nombreux à

⁵⁸¹ LAMY François, GAUQUELIN Renaud, « Convention cadre entre le ministère délégué à la Ville et l'Association des maires ville et banlieue de France pour une nouvelle étape de la politique de la Ville », *ville-et-banlieue.org* [en ligne], 19-20 septembre 2013. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/wp-content/uploads/2015/05/11-Convention-19092013.pdf>>, consulté le 29 août 2024.

résider dans les quartiers et qui ne détiennent pas la nationalité française. D'autre part, la préposition « de » renforce l'idée d'appartenance qui suggère que ces conseils sont destinés uniquement à ceux qui jouissent de la citoyenneté au sens juridique du terme.

Présentées comme des espaces de participation dédiés, les « maisons de quartier » répondent à la proposition n° 26 du rapport « Mehmache-Bacqué » qui appelle à « *redévelopper des espaces d'initiative et d'innovation* » (Bacqué, Mehmache, 2013, p. 59) et à la proposition n° 2 qui recommande de mettre à disposition des instances « *un local [...] afin qu'elles puissent tenir leurs réunions* » (Bacqué, Mehmache, 2013, p. 33). Ces « maisons de quartier » peuvent effectivement offrir des lieux physiques pour réunir les habitants et les associations afin d'échanger et de développer des projets communs. Reste que le succès de ces espaces dépendra fortement de leur gouvernance, de leurs modalités d'accès et de la liberté laissée aux acteurs locaux pour se les approprier et en faire de véritables lieux d'innovation sociale.

En définitive, ces annonces — « ambitieuses » pour l'« ordre institutionnel » et pour le moins « modérées » pour l'« ordre réformateur » — sur la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville s'inscrivent dans une stratégie « incrémentale » de la fabrique de l'action publique (Lindblom, 1959). Dans le contexte de la campagne pour les élections municipales de 2014, le ministre délégué chargé de la Ville souhaite en effet limiter les risques que son projet de loi soit rejeté par les élus locaux qui cumulent encore un mandat de représentation nationale à l'Assemblée nationale et au Sénat. Pour ce faire, François LAMY s'appuie d'abord sur le travail de l'AMVBF.

Depuis 1983⁵⁸², l'AMVBF (*encadré n° E2-10*) fédère un réseau d'élus issus de toutes les sensibilités politiques sur l'ensemble du territoire national dans l'objectif de « *favoriser le développement des quartiers les plus fragiles du territoire* » et de « *valoriser l'image des villes de banlieue* »⁵⁸³. En 2014, cette association exerce une forte influence sur la réforme de la politique de la Ville et sur la création du dispositif des « conseils (de) citoyens ».

⁵⁸² Officiellement, le JOAFE indique que l'association a été créée le 1^{er} mai 1984. « Ass des maires ville et banlieue France », JOAFE [en ligne]. Disponible sur : <<https://annuaire-entreprises.data.gouv.fr/entreprise/330335878>>, consulté le 29 août 2024.

⁵⁸³ AMVBF, « Présentation et historique », *ville-et-banlieue.org* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/lassociation/histoire>>, consulté le 28 juin 2024.

Encadré n° E2-10 : L'AMVBF, un réseau très influent de la politique de la Ville⁵⁸⁴

En 1983, Jacques FLOCH, député de Loire-Atlantique et maire de Rezé, envisage la création d'une association afin de regrouper les maires des villes de banlieue des grandes villes de province. Fondée le 1^{er} mai 1984 autour de 40 maires, l'AMVBF doit représenter et défendre les villes de banlieue, former un groupe d'étude et de réflexion sur les enjeux de la politique de la Ville, et constituer un réseau d'information et d'aide à la décision pour ses membres.

Dans un premier temps, l'association se structure autour d'un comité technique et s'organise en commissions. Rapidement, l'AMVBF entre en contact avec une quinzaine de ministères et avec d'autres réseaux comme l'Association des maires de France (AMF), l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), la Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ) et la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Ce travail permet de faire connaître l'association qui engage des études avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la CDC, le Centre d'études des transports urbains (CETUR) et la DATAR. Dans le cadre de la mission « Banlieue 89 » lancée par Roland CASTRO et Michel CANTAL-DUPART, 63 villes-membres sont retenues pour mettre en œuvre des projets d'urbanisme et d'architecture « innovants » dans les quartiers populaires.

En 1985, l'AMVBF publie son premier « livre blanc »⁵⁸⁵ intitulé *La ville reconquise* pour mettre en relief les efforts entrepris par ses élus locaux dans les domaines sociaux et culturels⁵⁸⁶. Ce manifeste qui est adopté lors de l'assemblée générale de Blagnac (Haute-Garonne) où 50 villes sont représentées fixe les revendications fondamentales de l'association : la défense des politiques de rénovation urbaine, la conquête d'une identité pour les villes de banlieue, la lutte pour la garantie des ressources, pour la péréquation financière et pour le développement de la coopération intercommunale.

⁵⁸⁴ Cet historique a été réalisé à partir de documents, de témoignages, d'articles de presse et d'ouvrages consacrés ou en partie consacrés à l'AMVBF. En particulier, voir : AMVBF, « 30 ans d'histoire », ville-et-banlieue.org [en ligne], 2013. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/wp-content/uploads/2013/10/tableau10.pdf>>, consulté le 29 août 2024.

⁵⁸⁵ Dans le domaine politique, un « livre blanc » est un type de littérature grise prenant la forme d'un rapport ou guide destiné à présenter des informations claires, précises et synthétiques sur un sujet complexe — une politique publique par exemple — tout en présentant les positions de son auteur.

⁵⁸⁶ AMVBF, *La ville reconquise : villes en banlieues*, Paris, La Documentation française, 168 pp.

Installée à Paris en 1986, l'AMVBF est devenue un acteur incontournable de la politique de la Ville. Consultée par le gouvernement de Michel ROCARD en 1988, le réseau demande la mise en œuvre d'une politique de la Ville à l'échelle nationale et dotée de moyens significatifs. Pour ce faire, l'AMVBF préconise une structure à trois niveaux (CNV, CIV, DIV), réclame la mise en place de commissions parlementaires de développement urbain et demande la création de contrats de plan sur la ville intégrant une dimension sociale — les élus obtiendront tout. Forte de ce succès, l'association renforce son équipe permanente, s'élargit aux maires de la région Île-de-France et se dote d'antennes régionales pour amplifier l'animation du réseau dès 1989.

En 1991, l'AMVBF accueille François MITTERRAND qui inaugure les 3^e assises nationales sur les grands ensembles de « Banlieue 89 » à Bron (Rhône) et qui annonce la création d'un ministère de la Ville ; lequel sera dirigé par Michel DELEBARRE. Pendant une décennie, l'association influencera largement les orientations prises par les pouvoirs publics.

Après les « révoltes sociales » de 2005, l'AMVBF organise un nouvel événement d'envergure à Clichy-sous-Bois. Devant une assemblée de plus de 300 personnes, l'association demande plus de justice sociale et davantage de moyens à Catherine VAUTRIN, ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité. Pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, le réseau d'élus publie un *Manifeste des villes de banlieue* à l'adresse de tous les candidats déclarés⁵⁸⁷.

En 2008, Claude DILAIN succède à Pierre BOURGUIGNON — qui avait lui-même succédé à Jacques FLOCH en 1993 — à la présidence de l'AMVBF. Faisant suite à l'abandon du plan « Espoir Banlieues », le maire de Clichy-sous-Bois publie la « Lettre à ceux qui ignorent les banlieues » en 2010 et forme donc une « coalition de cause » pour rompre avec l'inertie de la politique de la Ville.

Pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2012, Camille VIELHESCAZE (*encadré n° E2-11*) — qui est récemment devenu délégué général et porte-parole de l'association — déplore le silence des candidats sur la politique de la Ville et la « crise des banlieues ».

⁵⁸⁷ AMVBF, *Manifeste des villes de banlieue*, [banquedesterritoires.fr](https://www.banquedesterritoires.fr) [en ligne], février 2007. Disponible sur : <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20manifeste%20de%20Ville%20et%20banlieue.pdf> , consulté le 29/08/2024.

**Encadré n° E2-11 : Portrait de Camille VIELHESCAZE, un double
« cheval de Troie » au cabinet du ministre délégué chargé de la
Ville⁵⁸⁸**

Né le 23 juillet 1982, Camille VIELHESCAZE est titulaire d'un DESS en urbanisme et aménagement, d'un DEA en réseaux et transports et d'un magistère d'urbanisme et d'aménagement du territoire obtenu à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Pendant sa formation, il préside l'association Magistram, qui regroupe les étudiants et les anciens étudiants de sa promotion (2003-2006).

Après ses études, notre enquêté est recruté comme consultant en finances locales et urbanisme au sein du cabinet Conjuguer (2006-2008). Par la suite, il devient l'assistant parlementaire de François PUPPONI, député socialiste du Val-d'Oise et maire de Sarcelles à l'Assemblée nationale à partir de 2008 (2008-2011). Cette année-là, il rejoint les rangs du conseil municipal à Cachan (Val-de-Marne) avec les faveurs du PS — quelques années plus tard, il sera d'ailleurs nommé Premier adjoint du maire de la commune.

En 2011, Camille VIELHESCAZE devient délégué général et porte-parole de l'AMVBF (2011-2012). Proche de Claude DILAIN, notre enquêté s'est attiré les faveurs du maire de Clichy-sous-Bois qui a émis le souhait que son « *poulain* »⁵⁸⁹ prenne sa succession pour gérer le réseau d'élus. Dans un entretien réalisé le 9 novembre 2020, Camille VIELHESCAZE se défend d'avoir été pistonné : « *Mais j'ai quand même fait mes preuves, j'ai passé une audition avec plus de 40 candidats !* »⁵⁹⁰. Finalement, c'est avec cette casquette que le jeune homme de 29 ans est nommé conseiller « territoires » au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville en mai 2012 — on le verra, sa nomination stratégique fait de lui à la fois le « cheval de Troie » des élus locaux et de François LAMY pour mener à bien la réforme de la politique de la Ville de 2014.

⁵⁸⁸ Ce portrait sociologique a été peint à partir d'un entretien en visioconférence réalisé avec Camille VIELHESCAZE le 9 novembre 2020, de notices biographiques, de témoignages et d'articles de presse consacrés à notre enquêté. Pour l'essentiel, nous avons trouvé collecté des informations biographiques publiées sur le *Bulletin quotidien* (BQ) du 12 juillet 2012 (accessible avec l'outil *Europresse*) et sur les réseaux sociaux de Camille VIELHESCAZE. Par exemple : VIELHESCAZE Camille, « Camille Vielhescaze », *LinkedIn* [en ligne]. Disponible sur : <<https://fr.linkedin.com/in/camille-vielhescaze-04a647143>>, consulté le 29 avril 2020.

⁵⁸⁹ Entretien avec Camille VIELHESCAZE (n° 1), conseiller territoire au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 9 novembre 2020 de 16:13 à 17:15 en visioconférence.

⁵⁹⁰ *Ibid.*

En 2012, l'Association des communautés urbaine de France (ACUF), l'AMGVF et l'AMVBF décident de s'unir et de publier un manifeste commun pour demander un *aggiornamento* de la politique publique ⁵⁹¹ et défendre un programme de 120 propositions publié le 8 mars 2012 par le réseau d'élus locaux afin de faire des quartiers une priorité nationale ⁵⁹².

Tout d'abord, l'AMVBF préconise la création d'un ministère d'État de l'« *Égalité des territoires et de la Cohésion sociale* » pour répondre à la question des inégalités territoriales en mobilisant les politiques de droit commun ⁵⁹³. En fait, la notion d'« égalité des territoires » renvoie à la rhétorique aménagiste des années 1960 qui a été remise à l'agenda dans les années 2010 par les controverses autour de la « fracture » territoriale (Guilluy, 2010)⁵⁹⁴. Toutefois, pour l'AMVBF, il convient aussi de répondre aux enjeux spécifiques des quartiers populaires par le recours aux crédits spécifiques accordés par l'État et distribués selon la logique d'« égalité contributive », c'est-à-dire sur une forme d'équilibre territorial qui reposerait « *sur la reconnaissance de la spécificité des territoires et de leur contribution, sur leur complémentarité et considération mutuelle, sur leur capacitation et coopération sur l'activation de leurs ressources endogènes et de leur responsabilité extraterritoriale* » (Cordobes, 2017, p. 7).

Dans la rubrique « citoyenneté, laïcité, discriminations "construire et vivre ensemble" », l'association s'inquiète de la « *crise démocratique profonde, du politique et de la représentation* » symbolisée par le faible taux de participation aux élections dans les quartiers populaires⁵⁹⁵. Pour y remédier, les élus proposent de « *renforcer le pouvoir d'agir des habitants et d'encourager la citoyenneté active* » en faisant d'eux les « *co-acteurs* » et les « *co-producteurs* » formés de la politique de la Ville

⁵⁹¹ ACUF, AMGVF, AMVBF, « Manifeste pour une nouvelle politique de la Ville », *ville-et-banlieue.org* [en ligne], 3 avril 2012. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/wp-content/uploads/2012/04/Manifeste-2012.pdf>>, consulté le 29 août 2024.

⁵⁹² AMVBF, 2012, *op. cit.* ; AMVBF, « 120 maires de banlieue 120 propositions – 2012 », *ville-et-banlieue.org* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/nos-propositions/120-maires-de-banlieue-120-propositions>>, consulté le 25 mai 2020 ; FRAYER Arthur, « L'association d'élus Ville et banlieue rend publiques ses propositions », *Le Monde* [en ligne], 8 mars 2012. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/03/08/l-association-d-elus-ville-et-banlieue-rend-publiques-ses-propositions_1654334_1471069.html>, consulté le 25 mai 2020.

⁵⁹³ AMVBF, 2012, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁹⁴ Dans ses travaux, Christophe GUILLUY oppose la France des élites mondialisées qui tiennent les métropoles à la France des « oubliés », relégués dans le « péri-urbain ». De cette opposition résulterait une « fracture française », cause et conséquence de inégalités territoriales. Cependant, « *il est faux d'en rester à une vision binaire qui opposerait des territoires centraux de riches et des territoires périphériques de pauvres* » (Béja et al., 2013, p. 25) dans la mesure où la pauvreté est plutôt concentrée dans les centres urbains.

⁵⁹⁵ AMVBF, 2012, *op. cit.*, p. 22.

(proposition n° 85)⁵⁹⁶. Concrètement, il s'agit de doter les habitants des banlieues d'un « *droit d'initiative citoyenne* » qui offre des modalités de saisine et la mise en place d'une consultation publique (proposition n° 87)⁵⁹⁷. Ainsi, la concertation est encouragée « *autour des élus* » avec tous les acteurs dans des lieux physiques comme des « *maisons de la citoyenneté* » (proposition n° 86)⁵⁹⁸. Finalement, les propositions de l'AMVBF s'inscrivent dans un registre hybride entre démocratie « radicale » et « traditionnelle ».

À bien des égards, ce programme marque une avancée significative pour l'enjeu de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville. Face à la crise de la démocratie et de la représentation, l'association reconnaît la nécessité de renouveler l'« offre publique de participation ». Pour ce faire, les élus ont intégré dans leurs revendications des concepts clés de l'approche néo-communautarienne : l'*empowerment* (référence au « *pouvoir d'agir* »), la co-construction de l'action publique (recours aux termes de « *co-acteurs* » et de « *co-producteurs* »), la co-formation (organisation de cycles de formation pour les habitants, les techniciens et les élus⁵⁹⁹), la démocratie d'interpellation (création d'un « *droit d'initiative citoyenne* ») et les espaces d'appropriation citoyenne (établissement des « *maisons de la citoyenneté* »).

En fait, cet attrait de l'AMVBF pour l'enjeu de la participation n'est pas surprenant au regard de son historique. Dans une enquête réalisée sur 38 communes-membres et publiée en mai 2014, l'association démontre d'ailleurs que la « démocratie participative » est relativement bien implantée dans les quartiers populaires de ses communes-membres. En effet, 68 % ont mis en place un conseil de quartier (26/38), 66 % d'entre-elles ont installé un conseil de jeunes (25/38), et 37 % ont établi un conseil de sénior (14/38). Cependant, seules 8 % ont créé un conseil de résidents étrangers non communautaires (3/38) — et on remarque que, contrairement au rapport « Bacqué-Mechmache », le droit de vote n'est pas considéré comme un préalable pour

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ *Ibid.*

⁵⁹⁸ *Ibid.*

⁵⁹⁹ Cette volonté apparaît dans les propositions n° 13, 14, 87 et 102. AMVBF, 2012, *op. cit.*, pp. 5, 22 et 25.

les élus locaux⁶⁰⁰. Par ailleurs, cette étude ne dit rien de la qualité des procédures démocratiques engagées.

Dans tous les cas, les propositions de l'AMVBF ne rompent pas définitivement avec la « démocratie participative » à la française. En effet, ce programme subordonne directement la participation citoyenne à l'autorité des représentants politiques. Par exemple, l'association propose seulement d'« associer » les habitants⁶⁰¹ — un terme flou, on l'a déjà démontré — et d'organiser les échanges « *autour des élus, des services et des concepteurs* »⁶⁰² sans pour autant donner aux participants les moyens de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires à leur *empowerment*.

Pour le ministre délégué chargé de la Ville, ce programme est une sorte de « boussole » politique. Dans un contexte marqué par la campagne pour les élections municipales de 2014 — qui se soldera d'ailleurs par une débâcle des socialistes —, une réforme « radicale » de la politique de la Ville n'entre pas dans le champ des possibles. Ainsi, François LAMY se saisit des « 120 propositions » de l'AMVBF comme d'une référence pour évaluer la position des députés-maires sur la question de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville. Finalement, ce programme représente la limite maximale d'engagement que les élus seront prêts à accepter au moment du vote. Par ailleurs, cet enjeu est tout à fait déconnecté des « espaces centraux » de la réforme.

En mettant à l'agenda la refonte de la géographie prioritaire, le gouvernement prend déjà un gros risque politique. En effet, la réduction du nombre de QPV — c'est le nom du nouveau dispositif de zonage — touche directement aux intérêts politiques et économiques des élus locaux. Cette classification est décisive, car elle détermine la liste des communes qui bénéficieront des crédits spécifiques de la politique de la Ville — d'ailleurs cet enjeu fera l'objet d'un « *running gag* » (une blague récurrente) dans les débats parlementaires ; les députés réclamant à corps et à cri et sur tous les tons « *la liste !* ». Précisément, c'est pour cette raison que le délégué général et porte-parole de l'AMVBF a été recruté comme conseiller « territoires » auprès du ministre délégué chargé de la Ville.

⁶⁰⁰ AMVBF, « Les maires des villes de banlieue et la participation citoyenne », *ville-et-banlieue.org* [en ligne], mai 2014, 45 pp. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/wp-content/uploads/2014/05/Enque%CC%82te-aupre%CC%80s-des-maires-de-VB-mai-2014.pdf>>, consulté le 30 août 2024.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 22

⁶⁰² *Ibid.*

Pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2012, Camille VIELHESCAZE est en relation directe avec le directeur de campagne de François HOLLANDE (Pierre MOSCOVICI). Cette proximité lui permet de faire passer quelques-unes des « 120 propositions » dans le programme présidentiel du candidat socialiste. Après l'élection de François HOLLANDE, sa mission de « cheval de Troie » des élus locaux se poursuit au sein du cabinet de François LAMY. Cependant, le jeune homme est à son tour « instrumentalisé » — il en est à la fois conscient et consentant — par le ministre délégué chargé de la Ville qui utilise son expérience et son réseau au sein de l'AMVBF pour mener à bien sa réforme.



« Comme j'étais un "petit élu", mes interlocuteurs n'étaient pas toujours informés que j'étais "l'un des leurs". En réunion, j'entendais des remarques du genre : "Ils sont complètement déconnectés des territoires !", alors que j'en étais un acteur ! », s'amuse Camille VIELHESCAZE dans un entretien réalisé le 9 novembre 2020⁶⁰³.

Cette « double casquette » permet au cabinet de François LAMY d'avoir des retours sincères sur la réception de l'action du gouvernement et (accessoirement) sur les propositions issues de la mission sur la participation citoyenne.

Étant donné que la mission sur la participation des habitants dans les quartiers populaires de la politique de la Ville a pris du retard sur le calendrier de la réforme et que le projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 2 août 2013, l'inscription d'autres dispositions relatives à cet enjeu dans la loi ne peut se faire que par le jeu des amendements.

Ce *modus operandi* comporte plusieurs avantages pour le ministre délégué chargé de la Ville. Principalement, l'intégration de la refonte de l'« offre publique de participation » par amendement permet d'optimiser le temps de la procédure législative et de maximiser les chances de faire voter la réforme. Contrairement au projet de loi initial qui nécessite une préparation plus longue et minutieuse, l'amendement peut être rédigé en tenant compte du contexte politique et de l'évolution des débats parlementaires. En définitive, cette flexibilité facilite l'adoption de mesures

⁶⁰³ Entretien avec Camille VIELHESCAZE (n° 1), conseiller territoire au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 9 novembre 2020 de 16:13 à 17:15 en visioconférence.

qui auraient pu être contestées si elles avaient été incluses dès le départ — comme une sorte de « cavalier législatif »⁶⁰⁴.

Pour ce faire, François LAMY demande à l'administration centrale (ACSé, DATAR et SG-CIV) de préparer un projet d'amendement sur le modèle des conseils de quartier (*encadré n° E2-12*).



« Après la remise du rapport "Bacqué-Mechmache", j'ai demandé à mon administration de passer les propositions à la moulinette. À ce moment-là, je suis réaliste : je vais m'engager dans la bataille parlementaire avec des élus qui ont une conception bien particulière de la démocratie participative. Moi, je voulais des choses qui fonctionnent et qui puissent être déployées uniformément sur tout le territoire. Les tables de quartier, c'est un machin canadien qui ne marchera pas en France. Un conseil, ça c'est intelligible ! », explique le ministre délégué chargé de la Ville en entretien⁶⁰⁵.

Dans cette citation, notre enquêté fait la démonstration qu'il est résolument « réformiste » et pas « révolutionnaire ». En effet, François LAMY exprime un pragmatisme ancré dans une vision institutionnelle et traditionnelle de la participation.

Encadré n° E2-12 : Le dispositif des conseils de quartier, (in)digne ancêtre des conseils citoyens

Promulguée le 27 février 2002, la Loi relative à la démocratie de proximité (dite « Vaillant ») prévoit la mise en place obligatoire des conseils de quartier dans les communes de 80 000 habitants et plus⁶⁰⁶.

Pour ses promoteurs, ce « nouveau » dispositif « participatif » — en fait, il institutionnalise les comités de quartier — vise à répondre à la progression de l'abstention (32,7 % des électeurs inscrits lors du 1^{er} tour et de 31 % au 2nd tour des élections municipales de 2001) et à la répartition inégale des initiatives en matière de démocratie locale. En 2014 (seulement 12 ans après), les enjeux sont toujours les

⁶⁰⁴ Un cavalier législatif est une disposition introduite dans un projet ou une proposition de loi et qui est sans lien direct avec l'objet principal du texte, souvent pour faire passer une mesure qui n'aurait pas été adoptée séparément.

⁶⁰⁵ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

⁶⁰⁶ « Article 1 », in *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, JORF, 2002, *op. cit.*

mêmes pour les initiateurs de la Loi « Lamy » (cette fois, le taux d’abstention est de 36,45 % au 1^{er} tour et de 37,87 % au 2nd tour aux élections municipales).

Cependant, ces conseils de quartier sont présidés par un élu, une disposition qui a focalisé les critiques sur la Loi « Vaillant »⁶⁰⁷ et qui a conduit à leur mise à l’écart des conseils citoyens. Par ailleurs, les modalités de fonctionnement et les compétences de cette instance qui doit se réunir au moins deux fois par an ne sont pas précisées par le cadre juridique. En effet, c’est le conseil municipal qui fixe les règles dans le respect du principe de libre administration⁶⁰⁸. Cette disposition rappelle l’ambiguïté de la Loi « Lamy » et l’encadrement des conseils citoyens par le contrat de ville. Ainsi, le maire se réserve la possibilité de consulter (mais il n’y a pas d’obligation) les habitants des quartiers populaires sur les questions qui les concernent dans le cadre de la politique de la Ville.


En principe, la réforme de 2014 va plus loin avec le concept (flou) de « coconstruction » de la politique publique. Finalement, si « *les procédés utilisés ne sont pas en eux-mêmes nouveaux [...] ils ont acquis une dimension nouvelle à la faveur de dispositifs de formalisation et de codification qui ont contribué, non seulement à asseoir leur existence, mais encore à élargir leur champ d’application* » (Chevallier, 1999, p. 409).

En entretien, le ministre délégué chargé de la Ville se montre tout à fait sceptique face aux dispositifs innovants. Guidé par son réalisme politique, notre enquêté perçoit les TQ comme des corps étrangers (« *un machin canadien* ») inapplicables au contexte français (« *qui ne marchera pas en France* »). Ici, son « habitus » d’élu local le rend peu enclin à adopter des solutions politiques qu’il juge inadaptées. Ce rejet est symptomatique de la préférence du personnel politique pour les dispositifs institutionnellement compatibles — c’est-à-dire déjà connus, éprouvés et domestiqués (« *un conseil, ça c’est intelligible !* »). Ainsi, son commentaire teinté de « dépendance au sentier » (David, 1985) reflète bien son inscription dans une approche *top-down* typiquement française en dépit de son volontarisme et de son courage politique indéniables.


⁶⁰⁷ PAOLETTI Marion, « Un projet inutile et nuisible », *Libération* [en ligne], 23 juillet 2001. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/tribune/2001/07/23/un-projet-inutile-et-nuisible_372257/>, consulté le 15 avril 2024.

⁶⁰⁸ En France, le principe de libre administration désigne la capacité reconnue aux collectivités territoriales de gérer leurs affaires de manière autonome, c’est-à-dire avec leurs propres ressources et leurs propres instances décisionnelles.

Pour cette raison, l'administration centrale a élaboré les « conseils de citoyens » en suivant un cahier des charges qui garantit la compatibilité du nouveau dispositif de « démocratie participative » avec le paysage politique et institutionnel. Toutefois, les agents de l'ACSé, de la DATAR et du SG-CIV démentent formellement leur implication dans le processus de création.

 « *Je n'y suis pour rien, et de toutes les façons, l'administration vous dira toujours qu'elle n'y est pour rien !* », plaisante Kaïs MARZOUKI — vers qui toutes les pistes mènent⁶⁰⁹ — dans un entretien réalisé le 23 novembre 2020⁶¹⁰. Au terme de notre enquête, nous ne sommes donc pas parvenu à retracer plus finement le cheminement bureaucratique de l'amendement « CE120 » annoncé par le ministre aux 3^e Assises de la politique de la Ville d'Amiens Métropole le 7 novembre 2013 et déposé à la Commission des affaires économiques (CE) de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2013 — alors même que les travaux des commissions parlementaires ont déjà commencé⁶¹¹.

Ce texte qui propose la création des « conseils de citoyens » dans le projet de loi fait l'objet d'une circulation entre les champs politiques et institutionnels pour répondre à la commande de François LAMY : renouveler l'« offre publique de participation » sans bouleverser la politique de la Ville.

 « *Les contrats de ville prévoient la mise en place d'un conseil de citoyens dans chaque quartier prioritaire. Les conseils de citoyens sont composés d'habitants, de représentants des associations et des locataires du quartier prioritaire concerné. Les conseils de citoyens participent à l'élaboration, à la mise en œuvre et l'évaluation du contrat de ville. Des représentants des conseils*

⁶⁰⁹ En dépit de ces dénégations, notre hypothèse est étayée par plusieurs témoignages que nous gardons sous silence pour préserver le droit et le devoir de réserve de nos enquêtés.

⁶¹⁰ Entretien avec Kaïs MARZOUKI (n° 1), directeur de l'ACSé, réalisé le 23 novembre 2020 de 16:30 à 17:27 par téléphone.

⁶¹¹ Pendant les travaux de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire le 13 novembre 2013, Martial SADIÉ (UMP) déclare : « *Cela fait environ une heure et demie que nous discutons sur la participation des citoyens alors qu'on sait que le Gouvernement prépare un amendement sur les conseils citoyens — comme il l'a annoncé publiquement la semaine dernière à Amiens. Que l'on n'ait pas cet amendement, ni aujourd'hui, ni demain devant la commission saisie au fond, me paraît très regrettable. Il faudrait impérativement l'avoir demain pour poursuivre la discussion, d'autant que l'examen en séance publique est proche. Tout cela ne me paraît pas très sérieux* », et François PUPPONI de répondre « *Je vous rassure : nous aurons les amendements du Gouvernement demain lors de la réunion de la Commission des affaires économiques* ». SADIÉ Martial et PUPPONI François, in Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, « Examen du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (n° 1337 rect.) (M. Philippe Bies, rapporteur pour avis) », *assemblee-nationale.fr* [en ligne], 13 novembre 2013 (séance de 9 heures 30), p. 20. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-dvp/13-14/c1314019.asp>>, consulté le 31 août 2024.

de citoyens participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain. Les contrats de ville déterminent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils de citoyens, ainsi que des actions de formation. Dans ce cadre, l'État apporte son concours financier au fonctionnement des conseils de citoyens. »⁶¹²

Dans cette première version de l'amendement « CE120 », plusieurs dispositions sont envisagées pour approfondir la participation des habitants des quartiers populaires. Cependant, ces mesures se révèlent insuffisantes eu égard aux recommandations de Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ.

Tout d'abord, il faut relever que l'obligation d'installer les « conseils de citoyens » dans tous les QPV va à l'encontre de la longue tradition française de subordination municipale des dispositifs de « démocratie participative » par les élus locaux. Toutefois, cette injonction descendante s'oppose à l'esprit du rapport « Bacqué-Mechmache » et de la proposition de soutenir le développement de « tables locales de concertation » créées à l'initiative des habitants et des associations dans une dynamique ascendante.

Pour la première fois dans la politique de la Ville, l'amendement rend obligatoire la représentation et la participation des habitants et des associations dans toutes les instances de pilotage du contrat de ville et des projets de renouvellement urbain. En dépit de cette avancée qui répond à la critique de l'inutilité sociale des dispositifs de « démocratie de proximité » — souvent cantonnés à l'étape du diagnostic et à l'échelle micro-locale —, la « co-construction » introduite par l'amendement n° « CE79 (Rect) » déposé par François PUPPONI le 8 novembre 2013⁶¹³ n'est pas la « co-décision » souhaitée par les rapporteurs.

Enfin, si le texte prévoit que l'État apporte son concours financier au fonctionnement des « conseils de citoyens » pour remédier à la tendance lourde du personnel politique à « faire participer » sans donner les moyens de cette participation, les ressources restent entre les mains des élus locaux par l'intermédiaire des contrats de ville.

⁶¹² Gouvernement, « Amendement n° CE120 », *Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, n° 1337, *assemblee-nationale.fr* [en ligne], 12 novembre 2013. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1337/CIION-ECO/CE120.asp>>, consulté le 18 janvier 2022.

⁶¹³ PUPPONI François, « Amendement n° CE79 (Rect) », *Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, n° 1337, *assemblee-nationale.fr* [en ligne], 8 novembre 2013. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1337/CIION-ECO/CE79.asp>>, consulté le 30 août 2024.

Finally, the amendment « CE120 » s'inspire et s'éloigne dans le même temps du rapport « Mechmache-Bacqué » pour renouveler l'« offre publique de participation » par des changements « incrémentaux » (Lindblom, 1959).



« *C'était quoi le slogan de campagne de François HOLLANDE déjà ? [...] "Le changement, c'est maintenant" ! [rires] La formule est bien trouvée, mais on ne peut pas faire n'importe quoi. Quelle que soit votre responsabilité, vous êtes pris dans une chaîne de dépendance. En réalité, "le changement, c'est petit à petit". Mais c'est moins vendeur, je vous l'accorde !* », résume François LAMY dans un entretien réalisé le 24 octobre 2020⁶¹⁴.

Pour rester dans le domaine législatif, le ministre délégué chargé de la Ville prend le temps de faire évaluer les propositions qu'il souhaite intégrer dans le projet de loi avant son examen à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ainsi, le dispositif des conseils citoyens est façonné par des compromis politiques dans la procédure législative.

2.2.2.2. L'article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 est façonné par des compromis politiques dans la procédure législative

Promulguée le 21 février 2014, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dispose de la création des conseils citoyens (*encadré n° E2-13*).

Encadré n° E2-13 : Fac-similé de l'article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 relatif à la création et au fonctionnement du dispositif des conseils citoyens⁶¹⁵

[...] Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la Ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives. [...] Le conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de

⁶¹⁴ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

⁶¹⁵ « Article 7 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

représentants des associations et des acteurs locaux. [...] Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. [...] Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain. [...] Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité. [...] Dans ce cadre, l'État apporte son concours à leur fonctionnement. [...] Le représentant de l'État dans le département, après consultation du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, reconnaît la composition du conseil citoyen et accorde, si besoin est, la qualité de structure porteuse du conseil citoyen à une personne morale chargée d'assurer le fonctionnement du conseil citoyen. [...] Les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation. Le conseil citoyen peut faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence. [...] Les modalités d'application du présent article sont précisées par un arrêté du ministre chargé de la Ville. Cet arrêté détermine, en particulier, les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens.

En procédant à l'analyse comparative de l'amendement « CE120 » et de l'article 7 de la Loi « Lamy », nous mettons au jour des évolutions et des invariables entre le dispositif des « conseils de citoyens » et des « conseils citoyens ».

Tout d'abord, le premier changement significatif entre les deux versions de ce texte réside dans le nom du nouveau dispositif de l'« offre publique de participation ». Au grand regret du ministre délégué chargé de la Ville et de son cabinet — qui ont d'ailleurs participé à nourrir la controverse⁶¹⁶ —, c'est cet enjeu qui a soulevé les débats les plus animés en commissions parlementaires, à l'Assemblée nationale et au Sénat. En effet, les discussions se sont essentiellement concentrées sur les implications juridiques, philosophiques et politiques du nom du dispositif des « conseils de citoyens ». Pour résumer, deux camps s'affrontent : d'un côté les « pro-habitants », et de l'autre les « pro-citoyens ».

⁶¹⁶ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

Pendant l'examen du projet de loi pour la ville et la cohésion urbaine par la Commission des affaires économiques lors de la séance de 9 heures 30 du 14 novembre 2013, Jean-Luc LAURENT (SRC) lance le débat.



« Pour moi, il ne fait pas de doute que la citoyenneté est liée à la nationalité. La loi reconnaît la citoyenneté française mais aussi la citoyenneté européenne et la citoyenneté non européenne, qui confèrent des statuts de résident différents. Les conseils de citoyens concernent nécessairement les seuls citoyens français. Il faut donc les élargir à d'autres catégories en parlant de conseils des habitants afin de ne pas introduire une inégalité », propose le fondateur du Mouvement des citoyens (MRC)⁶¹⁷ qui reçoit l'approbation de Michel LIEBGOTT (SRC)⁶¹⁸ et d'Arnaud RICHARD (UMP)⁶¹⁹.

Pour certains députés — et ce quelle que soit leur sensibilité politique —, le nom du dispositif des « conseils de citoyens » comporte un terme restrictif (« citoyens ») qui pourrait être interprété par les habitants des quartiers populaires comme une volonté délibérée des pouvoirs publics d'exclure les résidents étrangers. Par conséquent, ce camp revendique plutôt l'appellation de « conseils des habitants ».

Afin de mettre un terme au débat, François PUPPONI (SRC) — c'est le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale — propose de rectifier l'amendement et de retenir l'expression de « conseils citoyens » pour « faire passer le message aux habitants de ces quartiers qui n'ont pas la nationalité française que nous les considérons comme des citoyens à part entière même s'ils ne le sont pas pour l'heure du point de vue juridique »⁶²⁰.



« Dans mes discours, je parle toujours sciemment de citoyens des quartiers populaires, à l'intention des citoyens d'autres quartiers qui portent sur eux une appréciation négative. En utilisant ces termes, j'entends montrer aux habitants desdits quartiers qu'ils sont des citoyens à part entière, quelle que soit leur nationalité. La création de ces conseils participe de la réintégration dans la communauté nationale et locale de l'ensemble des habitants des quartiers

⁶¹⁷ LAURENT Jean-Luc, in Commission des affaires économiques, « Examen du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (n° 1337 rect.) (M. François Pupponi, rapporteur) », *assemblee-nationale.fr* [en ligne], 14 novembre 2013 (séance de 9 heures 30), p. 28. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-eco/13-14/c1314022.pdf>>, consulté le 31 août 2024.

⁶¹⁸ LIEBGOTT Michel, in *ibid.*, p. 29.

⁶¹⁹ RICHARD Arnaud, in *ibid.*

⁶²⁰ PUPPONI François, in *ibid.*, p. 30.

populaires. Si la formulation retenue par le rapporteur le reconnaît, j’y suis favorable » répond François LAMY⁶²¹.

Pour d’autres députés — et pour le ministre délégué chargé de la Ville lui-même —, le recours au terme de « citoyens » est un acte politique. En effet, cette terminologie qui est utilisée comme un outil d’intégration et de reconnaissance sociale renvoie à l’idée d’une citoyenneté inclusive qui dépasserait les limites juridiques de la nationalité pour englober tous les habitants des quartiers populaires, indépendamment de leur statut administratif. Par conséquent, ce camp revendique plutôt l’appellation de « conseils citoyens ».

Malgré l’adoption de cette rectification sémantique dans l’amendement « CE79 », les débats se poursuivent à l’Assemblée nationale. Dans son intervention sur l’examen du projet de loi n° 1337 lors de la 1^{ère} séance du vendredi 22 novembre 2013, Laurence ABEILLE apporte une nuance qui complexifie la lecture dichotomique des débats parlementaires entre le camp des « pro-habitants » et des « pro-citoyens ».



« Concernant le dispositif des conseils de citoyens, il est nécessaire de revenir à la désignation proposée initialement par le gouvernement. Il s’agit d’un conseil de citoyens et non d’un conseil citoyen. Ce conseil de citoyens, c’est l’instance de dialogue avec tous les habitants du quartier. Le choix des mots a dans ce domaine une forte portée symbolique, s’agissant de quartiers et de populations qui souffrent bien souvent d’un sentiment de relégation, voire d’abandon. Il est particulièrement important d’affirmer la qualité de citoyen des habitants et des habitantes qui se mobilisent dans la conduite et l’animation des contrats de ville et dont l’engagement sera décisif pour la réussite des actions entreprises », affirme la députée du groupe écologiste (ECO) qui déposera un amendement (n° 41) en ce sens⁶²².

En revendiquant le retour à la terminologie « conseils de citoyens », Laurence ABEILLE défend l’idée que cette dénomination initiale réaffirme la dignité des habitants des quartiers populaires, car leur « engagement participatif » fait d’eux des citoyens à part entière.

⁶²¹ LAMY François, *in ibid.*

⁶²² ABEILLE Laurence, *in* « Compte rendu intégral. 1^{ère} séance du vendredi 22 novembre 2013 », JORF [en ligne], vol. 140, n° 1, 23 novembre 2013, p. 11940. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2013-2014/20140077.pdf>>, consulté le 31 août 2024 ; ABEILLE Laurence (dir.), « Amendement n° 41 », *assemblee-nationale.fr* [en ligne], 19 novembre 2013. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1554/AN/41.asp>>, consulté le 31 août 2024.

Finalement, le terme de « conseils citoyens » est définitivement retenu par les députés dans la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. En fait, ce choix s'explique par le caractère jugé trop restrictif des autres propositions. D'une part, le nom « conseils de citoyens » exclut les habitants qui ne détiennent pas la citoyenneté française. D'autre part, le nom « conseils des habitants » exclut d'emblée les associations et les acteurs locaux qui sont invités à siéger dans un collège dédié. « *"Conseils citoyens", "conseils de citoyens", "conseils des habitants"...* cela confirme ce que nous disions tout à l'heure : quelle nécessité y'a-t-il à créer une instance supplémentaire alors que les conseils de quartier existent ? » s'interroge Valérie LACROUTE (UMP)⁶²³.

Entre l'amendement « CE120 » et l'article 7 de la Loi « Lamy », le législateur a maintenu l'obligation d'installer les conseils citoyens « *dans chaque quartier prioritaire de la politique de la Ville* ». Comme on l'a déjà démontré, cette injonction très *top-down* entre en contradiction avec l'esprit du rapport « Bacqué-Mechmache » qui proposait plutôt de soutenir le développement de « tables locales de concertation » créées à l'initiative des habitants et des associations dans une dynamique *bottom-up*. En fait, cette disposition vise à rompre avec la longue tradition française de subordination municipale des dispositifs de « démocratie participative » par les élus locaux.



« *En amont de l'examen du projet de loi en commission, j'ai rencontré des élus de tous bords. Certains d'entre eux commençaient déjà à monter au créneau : "Dis, tu ne vas pas nous emmerder avec un nouveau dispositif [...], on a déjà les conseils de quartier !". Pour que ça fonctionne, il fallait que je rende les conseils [...] citoyens obligatoires dans la Loi, vous comprenez ?* », se justifie François LAMY dans un entretien réalisé le 24 octobre 2020⁶²⁴.

En introduisant le caractère obligatoire des conseils citoyens dans la loi, le ministre délégué chargé de la Ville cherche à contourner l'opposition et la résistance des maires aux démarches qui — estiment-ils — menacent directement ou indirectement leur « hégémonie » locale. Dans la mesure où ces nouvelles instances sont vouées à être

⁶²³ LACROUTE Valérie, in « Compte rendu intégral. 2^e séance du vendredi 22 novembre 2013 », JORF [en ligne], vol. 140, n° 2, 23 novembre 2013, p. 11965. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2013-2014/20140077.pdf>>, consulté le 31 août 2024

⁶²⁴ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

associées à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville, il était impératif pour le législateur de prendre des dispositions pour veiller à leur installation unilatérale et systématique sur l'ensemble du territoire national.

Toutefois, le cadre juridique précise que la mise en place des conseils citoyens se fait « *sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives* ». Dans un paysage « participatif » déjà très dense, cette mesure doit permettre d'adapter la mise en œuvre du nouveau dispositif aux spécificités locales. En effet, l'objectif de François LAMY est de compléter et de renforcer les structures existantes sans les dupliquer ou les mettre en concurrence.

Mais cette attention ne suffit pas à rassurer les députés et les sénateurs qui s'interrogent sur la pertinence de créer les conseils citoyens plutôt que de réformer les conseils de quartier par exemple.



« [...] *Notre assemblée n'est pas fichue, lorsqu'elle améliore un dispositif, de supprimer l'ancien. On n'est capable que de rajouter, rajouter encore. Il existait déjà les conseils de quartier qui sont obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants [...] La loi existe déjà et le règlement aussi. Il suffisait de les généraliser. Or on va rajouter le conseil citoyen [...] !* », s'insurge Martial SADDIER (UMP) au cours de la 3^{ème} séance du vendredi 22 novembre 2013 à l'Assemblée nationale⁶²⁵.

Dans les débats parlementaires, les prises de position sont nombreuses pour dénoncer la superposition des instances de « démocratie participative » déployées dans les quartiers populaires⁶²⁶.

Premièrement, des voix se lèvent car les conseils citoyens constituent « un dispositif de plus » dans le « millefeuille institutionnel » de la politique de la Ville. Deuxièmement, car la coexistence de toutes ces arènes pourrait engendrer de la

⁶²⁵ SADDIER Martial, in « Compte rendu intégral. 3^e séance du vendredi 22 novembre 2013 », JORF [en ligne], vol. 140, n° 3, 23 novembre 2013, p. 12016. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2013-2014/20140078.pdf>>, consulté le 31 août 2024

⁶²⁶ SADDIER Martial, in « Compte rendu intégral. 1^{ère} séance du vendredi 22 novembre 2013 », JORF [en ligne], vol. 140, n° 1, 23 novembre 2013, p. 11934. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2013-2014/20140077.pdf>>, consulté le 31 août 2024 ; TÉTART Jean-Marie, in *ibid.*, p. 11945 ; SADDIER Martial, in « Compte rendu intégral. 2^e séance du vendredi 22 novembre 2013 », 2013, *op. cit.*, p. 11961 ; TÉTART Jean-Marie, in « Compte rendu intégral. 1^{ère} séance du 27 novembre 2013 », JORF [en ligne], vol. 143, n° 1, 28 novembre 2013, p. 12246. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2013-2014/20140083.pdf>>, consulté le 31 août 2024 ; LÉTARD Valérie, in Commission des affaires économiques, « Ville et cohésion urbaine - Audition de M. François Lamy, ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement », *senat.fr* [en ligne], 10 décembre 2013. Disponible sur : <<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131209/afeco.html>>, consulté le 31 août 2024.

confusion dans l'esprit des élus, des techniciens et surtout des habitants des quartiers populaires — un public particulièrement difficile à mobiliser. Troisièmement, car ce foisonnement de l'« offre » pourrait diluer l'engagement des « habitués » de la participation déjà sur-mobilisés et multipositionnés partout ailleurs. Quatrièmement, car ce chevauchement pourrait réduire la part individuelle des ressources mises à disposition par les pouvoirs publics et donc affaiblir leur capacité à produire du changement. Cinquièmement, car cette multiplication pourrait provoquer des formes de rivalité entre les différentes institutions dans la compétition pour les biens matériels et symboliques.

Finalement, François LAMY n'a-t-il pas sacrifié l'enjeu de l'efficacité politique pour imprimer sa marque sur la politique de la Ville avec la création des conseils citoyens ? En effet, le dispositif des conseils de quartier, ancien, connu, reconnu, légitime auprès des élus, inscrit dans la gouvernance locale, disposant d'une infrastructure établie et d'un public déjà mobilisé aurait sans doute pu être rénové en profondeur sur la base d'un compromis entre les propositions des commanditaires et des « entrepreneurs de réforme » — lesquels n'ont pas manqué de critiquer ses nombreux défauts.

Interrogé sur les raisons qui l'ont poussé à créer les conseils citoyens, le ministre délégué chargé de la Ville répond que la réforme des conseils de quartier était trop complexe sur le plan technique⁶²⁷. Dans la mesure où ces derniers sont installés à la fois *dans* et *hors* des zones prioritaires de la politique de la Ville, leur *aggiornamento* aurait nécessité de distinguer deux types d'instances dotées de prérogatives différentes selon le statut des quartiers.

Néanmoins, la création du dispositif des conseils citoyens a soulevé bien d'autres problèmes techniques.

Inscrite dans l'article 1^{er} de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, « *la démarche de coconstruction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques* » a provoqué des débats houleux dans les débats parlementaires.

Tout d'abord, on remarque que le législateur a fait le choix de reprendre un terme néo-communautarien qui est au cœur de la méthodologie de l'« *empowerment*

⁶²⁷ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

à la française » défendue par Mohamed MECHMACHE et Marie Hélène BACQUÉ. Cependant, cette notion ne prend pas la même orthographe dans le rapport de 2013 (« co-construction ») et dans la Loi « Lamy » de 2014 (« coconstruction »). En effet, les mots employés se distinguent par la présence ou par l'absence d'un trait d'union.

Traditionnellement, l'utilisation du trait d'union relève d'une convention orthographique qui sert à structurer un mot et qui n'a pas de signification intrinsèque liée à la qualité ou à l'efficacité du processus qu'il désigne. Dans un souci de simplification de la langue, l'Académie française a d'ailleurs plutôt eu tendance à se passer de son usage⁶²⁸.

Cependant, il est tout à fait possible d'analyser la présence ou l'absence de trait d'union comme un marqueur symbolique dans le contexte de la rédaction d'un texte de loi où tous les détails comptent — jusqu'à l'emploi ou le non-emploi des signes de ponctuation. D'un côté, le recours au trait d'union dans le terme de « co-construction » pourrait être interprété symboliquement comme le lien qui unit tous les partenaires de la politique de la Ville dans leur diversité et comme l'incarnation linguistique d'une forme d'égalité — sa forme suggère l'horizontalité — dans la prise en compte de leur travail individuel et collectif d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats de villes. De l'autre, l'absence de trait d'union dans le terme de « coconstruction » pourrait être interprétée comme la volonté du législateur de présenter cette participation comme un processus intégré où les contributions sont naturellement hiérarchisées.

Dans un article publié dans le *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation (DicoPart)* en 2013, Madeleine AKRICH revient sur le non-concept de « co-construction » dont l'émergence récente semble révéler la progression fulgurante des idées de la nébuleuse néo-communautarienne après les « révoltes sociales » de 2005. En science politique, ce terme désigne un processus impliquant « *une pluralité d'acteurs dans la production d'une politique, d'un projet, d'une catégorie, d'un dispositif technique ou de connaissances* » (Akrich, 2013). En théorie, la « co-construction » suppose donc des modes d'engagement des acteurs plus forts que ceux qui sont associés à la participation fantoche (manipulation, décoration) et à la participation symbolique (information, consultation, réassurance) décrites dans les travaux de Sherry ARNSTEIN (Arnstein, 1969).

⁶²⁸ Quant à l'auteur de cette thèse, il a éprouvé certaines difficultés à se plier systématiquement à cet usage.

Mais dans les débats parlementaires, les députés et les sénateurs remettent surtout en question la valeur juridique du concept de « coconstruction » qui n'est pas défini par le législateur.



« *La coconstruction, c'est du co-bavardage, si elle ne s'accompagne d'aucune augmentation financière ni d'aucune politique de soutien réel, alors nous reviendrons à la situation d'il y a quinze ou vingt ans : la stratégie des grands mots ! En réalité, les procédures n'auront de participatif que le nom ! Qu'est-ce que la coconstruction ? Si elle n'entraîne pas des financements, des politiques exorbitantes du droit commun, des recrutements spécifiques, c'est du bavardage qui se retournera contre les acteurs qui s'y seront engagés. Voilà ce que vous êtes en train de faire ! [...] Je le dis avec beaucoup de sérieux : nous sommes le Parlement de la France, nous édictons des règles de droit. Je refuse un texte qui introduit le mot coconstruction sans le définir. C'est une pure folie* », s'emporte le député Jean-Louis BORLOO pour le groupe « Union des démocrates et indépendants » (UDI) à l'Assemblée nationale lors de la 2^e séance du 22 novembre 2013⁶²⁹.

Dans ses prises de positions, le camp des opposants accuse François LAMY d'instrumentaliser la loi française à des fins politiques⁶³⁰ et électoralistes⁶³¹ au risque de favoriser le contentieux administratif. En effet, en cas de manquement au principe de « coconstruction » de la politique de la Ville, des plaignants — des conseillers citoyens, par exemple — seraient fondés à demander au juge de statuer : « *nous allons nous en mordre les doigts, si nous n'y réfléchissons pas sérieusement* » alerte le député Arnaud RICHARD (UMP) qui est particulièrement insistant sur cet enjeu⁶³².

Toutefois, ce risque a été anticipé par l'amendement « CE79 (Rect) » adopté par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2013 qui prévoit que les modalités de la « coconstruction » seront définies dans les contrats de ville — c'est-à-dire essentiellement par les élus locaux⁶³³. En définitive, la Loi « Lamy » ne met donc pas en concurrence les conseils citoyens et les édiles, qui demeurent les seuls acteurs légitimes à décider au nom de l'intérêt général.

⁶²⁹ BORLOO Jean-Louis, in « Compte rendu intégral. 2^e séance du vendredi 22 novembre 2013 », 23 novembre 2013, *op. cit.*, pp. 11965-11966.

⁶³⁰ RICHARD Arnaud, in *ibid.*, p. 11963.

⁶³¹ RICHARD Arnaud, in *ibid.*, p. 11964.

⁶³² RICHARD Arnaud, in *ibid.*, p. 11963.

⁶³³ PUPPONI François, « Amendement n° CE79 (Rect) », *Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, n° 1337, 14 novembre 2013. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1337/CIION-ECO/CE79.asp>>, consulté le 5 janvier 2022.



« [...] *Le projet de loi ne va pas jusqu'à la co-décision, la responsabilité de cette politique continuant bien de relever, en dernier ressort, des élus. [...] La coconstruction⁶³⁴ n'est pas la codécision : la décision finale reviendra toujours aux élus locaux* », affirme Claude DILAIN dans son intervention à la Commission des affaires économiques au Sénat (ECON) le 18 décembre 2013⁶³⁵. Pourtant, le maire de Clichy-sous-Bois enjoignait le ministre délégué chargé de la Ville à « *tenir bon* » et à « *aller encore plus loin* » sur cette voie une semaine plus tôt⁶³⁶.

En fait, les députés et les sénateurs des groupes écologistes sont les seuls à défendre publiquement les propositions « radicales » du rapport « Mechmache-Bacqué » aux côtés des rapporteurs du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine — François PUPPONI à l'Assemblée nationale et Claude DILAIN au Sénat.



« *Les auteurs du rapport que vous avez-vous-même commandé, monsieur le ministre, n'estiment-ils pas eux-mêmes que le projet de loi [...], s'il comporte des points positifs, ne va pourtant pas assez loin ? [...] Réveillons-nous, écoutons-les ! [...] On ne peut pas nier que le projet de loi dont nous débattons ouvre de réelles pistes. C'est le cas, notamment, du principe de la coconstruction. Mais ne faudrait-il pas plutôt parler de co-décision, reposant sur une représentation significative des citoyens dans toutes les instances ?* », s'interroge la sénatrice Esther BENBASSA pour le groupe écologiste lors de la séance publique du 15 janvier 2014 au Sénat⁶³⁷.

À la fin de leur mission, Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE ont entrepris un travail de *lobbying* auprès des élus de la représentation nationale pour

⁶³⁴ Dans le compte rendu, le mot est écrit « co-construction ». Nous rectifions pour faire correspondre l'orthographe du concept avec l'article 1^{er} de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

⁶³⁵ DILAIN Claude, in Commission des affaires économiques au Sénat (ECON), « Comptes rendus de la commission des affaires économiques », *senat.fr* [en ligne], 18 décembre 2013. Disponible sur : <<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131216/eco.html>>, consulté le 1^{er} septembre 2024.

⁶³⁶ « *La participation des habitants franchit une étape : pour la première fois, le mot "coconstruction" figurera dans un texte de loi, ce qui a une valeur symbolique très forte. Tiendrez-vous bon, monsieur le ministre ? Irez-vous encore plus loin dans cette participation active et non conflictuelle des habitants ?* » DILAIN Claude, in ECON, « Ville et cohésion urbaine - Audition de M. François Lamy, ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement », *senat.fr* [en ligne], 10 décembre 2013. Disponible sur : <<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131209/afeco.html>>, consulté le 1^{er} août 2024. Comme plus haut, nous avons « corrigé » l'orthographe du mot « co-construction » en « coconstruction » pour reprendre les termes exacts de la Loi « Lamy ».

⁶³⁷ BENBASSA Esther, in « Compte rendu intégral de la séance du mardi 14 janvier 2014 », JORF [en ligne], n° 4, 15 janvier 2014, pp. 202-203. Disponible sur : <<http://www.senat.fr/seances/s201401/s20140114/s20140114.pdf>>, consulté le 5 janvier 2022.

faire voter des amendements en faveur d'un renforcement du pouvoir d'agir des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville⁶³⁸. Cependant, la « coalition de cause » — encore néophyte dans le jeu parlementaire d'une part, et qui souhaite le rester d'autre part — n'est pas parvenue à nouer des alliances politiques assez puissantes pour soutenir sa tentative de réforme⁶³⁹.

Entre l'amendement « CE120 » introduit dans le projet de loi n° 1337 en 2013 et l'article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, le dispositif perd même en force. Dans sa version initiale, il est prévu que « *des représentants des conseils de citoyens participent à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville* ». Dans sa version finale, le cadre juridique dispose que les conseils citoyens sont « *associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville* ». Ce changement de terme *a priori* anodin affaiblit le rôle du dispositif, car il suggère le passage d'une participation directe et active à une association plus ambiguë des habitants et des acteurs locaux dans la fabrique de la politique de la Ville. Ainsi, ce glissement sémantique résulte d'une volonté du législateur de protéger juridiquement les élus en cas de vice de procédure.

Cette prudence peut s'analyser comme une réaction à la peur qu'éprouvent les députés et les sénateurs de voir se constituer des « contre-pouvoirs » dans les quartiers populaires.

Initialement, l'amendement « CE120 » prévoit que « *les conseils de citoyens sont composés d'habitants, de représentants des associations et des locataires du quartier prioritaire concerné* ». Toutefois, les modalités de constitution du public ne sont pas encore précisées. Établies par l'article 7 de la Loi « Lamy », ces dispositions marquent une étape importante dans la réforme du *design* organisationnel des dispositifs de l'« offre publique de participation ».

Tout d'abord, le texte indique que le conseil citoyen est composé de deux collèges : le collège des « habitants » et le collège des « associations et des acteurs locaux ». Classique — les conseils de quartier fonctionnent sur le même modèle —, cette organisation est complétée par l'introduction de deux innovations sociales majeures.

⁶³⁸ Par exemple, voir : ABEILLE Laurence, *in* « Compte rendu intégral. 1^{ère} séance du 27 novembre 2013 », 2013, *op. cit.*, p. 12243.

⁶³⁹ En dépit de nos demandes et nos relances, nous ne sommes pas parvenu à obtenir d'entretien avec Esther BENBASSA.

Pour fabriquer le public des collèges « habitants », le législateur introduit la parité entre les femmes et les hommes. Cet objectif traverse tout le quinquennat de François HOLLANDE, qui a tenu son engagement de former un gouvernement paritaire — on l'a vu⁶⁴⁰. Par exemple, la Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes du 4 août 2014 (dite « Vallaud-Belkacem ») étend l'obligation de parité aux communes de plus de 1 000 habitants pour les élections municipales (contre 3 500 habitants auparavant) et instaure des binômes mixtes pour les élections départementales⁶⁴¹.

Dans les conseils citoyens, ce mécanisme vise à corriger l'exclusion historique des femmes de l'espace public et politique dans un souci de représentation et de représentativité, à diversifier les perspectives en apportant des expériences et des points de vue souvent absents ou marginalisés dans les processus délibératifs et à entraver la reproduction des rapports de domination sexués dans les instances de démocratie participative habituellement dominées par les hommes (Paoletti, Rui, 2015).

Mais surtout, le législateur rend obligatoire le recours au tirage au sort pour constituer les collèges « habitants » des conseils citoyens. Cette procédure doit permettre de lutter contre la tendance des dispositifs de « démocratie participative » à favoriser l'enrôlement et l'engagement d'un public d'« habitués » de la participation citoyenne — tout le **quatrième chapitre** est d'ailleurs consacré à cette question. Inspirée par les théories de la démocratie délibérative, l'introduction du tirage au sort est censée améliorer la représentativité des participants, la diversité des points de vue exprimés et la légitimité des décisions (Talpin, 2019). Toutefois, cette disposition a suscité la controverse dans les débats parlementaires.

Traditionnellement, le public de la « démocratie participative » est coopté par les élus de la majorité (surtout) et de l'opposition (plus rarement) qui poursuivent la compétition électorale dans d'autres arènes politiques. Étant donné que la fabrique du public des collèges « habitants » des conseils citoyens semble leur échapper, les députés et les sénateurs qui cumulent un mandat local sont particulièrement inquiets sur le recours au tirage au sort.

⁶⁴⁰ Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, 2012, *op. cit.*

⁶⁴¹ « Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes », JORF [en ligne], n° 0179, 5 août 2014. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000029330832>>, consulté le 2 septembre 2024.



« Dans nos villes, nous verrons fleurir des conseils citoyens dont les représentants des habitants seront choisis par tirage au sort paritaire. Mais, sur quelle base, quelle liste ? [...] Comment seront-ils choisis ? En fonction de leur solidarité électorale avec la municipalité en place ? Tant de questions qui se posent ! », s'exclame le député Damien ABAD (UMP)⁶⁴² lors de la 1^{ère} séance du 13 février 2014 à l'Assemblée nationale⁶⁴³.

Au moment de l'étude du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, Damien ABAD exerce le mandat de conseiller à la Région Rhône-Alpes. Cependant, il représente le groupe UMP à l'Assemblée nationale⁶⁴⁴ et il s'exprime avant tout pour les maires qui ont subi une lourde défaite aux élections municipales de 2008 — d'ailleurs, la tendance s'inversera en 2014. Dans ce contexte, le député de l'Ain soulève des préoccupations qui résonnent avec celles des élus locaux de l'opposition. En s'interrogeant sur l'absence de détails procéduraux concernant le tirage au sort des membres des collègues « habitants » (« sur quelle base, quelle liste ? »), Damien ABAD met en évidence un enjeu fondamental : l'instrumentalisation des conseils citoyens par le pouvoir politique.

Cette hantise est d'autant plus forte que le recours obligatoire au tirage au sort intervient pour fabriquer un public constitué d'habitants des quartiers populaires.



« [...] Ne craignez-vous pas que les fondations se créent autour de valeurs communautaristes ou religieuses ? Y aura-t-il des garde-fous ? Un cahier des charges précis ? », s'inquiète la sénatrice Mireille SCHURCH pour le groupe Communiste, républicain et citoyen (CRC) dans son intervention à l'ECON du 18 décembre 2013⁶⁴⁵.

Pour la première fois dans l'histoire de la politique de la Ville, les élus locaux sont mis à l'écart d'un dispositif de « démocratie participative ». En effet, l'article 7 prévoit que « les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics ». Cette perspective révèle chez la sénatrice-maire de Lignerolles

⁶⁴² Malgré nos demandes et nos relances, nous ne sommes pas non plus parvenu à obtenir d'entretien avec Damien ABAD, qui a été particulièrement actif pour s'opposer aux conseils citoyens à l'Assemblée nationale.

⁶⁴³ ABAD Damien, in Assemblée nationale, « Compte rendu intégral. 1^{ère} séance du 13 février 2014 », JORF [en ligne], vol. 23, n° 1, 14 février 2014, p. 1850. Disponible sur : <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr/2013-2014/20140168.pdf>>, consulté le 3 septembre 2024.

⁶⁴⁴ Lorsqu'elle lui donne la parole, la présidente déclare : « La parole est à M. Damien Abad pour le groupe UMP ». DUMONT Laurence, in *Ibid*.

⁶⁴⁵ SCHURCH Mireille, in ECON, « Comptes rendus de la commission des affaires économiques », 18 décembre 2013, *op. cit.* Disponible sur : <<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131216/eco.html>>, consulté le 1^{er} septembre 2024.

(Allier) une forme de « démophobie » (une phobie de la démocratie) mise au jour par son rejet de la figure de l'habitant dans son allocution.

Dans un ouvrage intitulé *La figure de l'habitant. Sociologie politique de la "demande sociale"* publié en 2009, Virginie ANQUETIN et Audrey FREYERMUTH remarquent que les hommes et que les femmes politiques mobilisent régulièrement la figure individuelle ou collective de l'habitant universel pour se présenter « *au service de catégories non-exclusives les unes des autres, sans apparaître satisfaire les intérêts d'un camp partisan, ou recourir à des échanges politiques individualisés susceptibles d'être critiqués comme "clientélistes"* » (Anquetin, Freyermuth, 2009, p. 21). Or, la figure de l'habitant des quartiers populaires fait « peur » à beaucoup d'élus locaux.

Pour résumer son portrait-robot, c'est une population plutôt jeune, racisée, étrangère, attachée à la culture religieuse, en difficulté économique et sociale, méfiante et défiante vis-à-vis du personnel politique et des institutions, largement abstentionniste et qui, quand elle vote, penche vers les extrêmes. Bref, ce public est appréhendé par une partie du personnel politique comme appartenant aux « nouvelles classes dangereuses » (Beaud, Pialoux, 2003). Contre ce « péril », la Loi « Lamy » met en place trois mécanismes afin de garder les conseils citoyens sous le contrôle de l'ordre institutionnel.

Premièrement, l'article 7 introduit une procédure formelle où « *le représentant de l'État dans le département, après consultation du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, reconnaît la composition du conseil citoyen* » Cette disposition adoptée tardivement vise à encadrer rigoureusement la composition des conseils citoyens, en imposant la validation des listes de participants par les autorités locales (préfet, maire et président de l'intercommunalité). Ce faisant, le législateur limite l'imprévisibilité du recours au tirage au sort en offrant aux pilotes de la politique de la Ville une forme de contrôle sur la fabrique du public des conseils citoyens.

Deuxièmement, la loi dispose que « [...] *l'État [...] accorde, si besoin est, la qualité de structure porteuse du conseil citoyen à une personne morale chargée d'assurer [son] fonctionnement* ». En centralisant la responsabilité du portage du dispositif dans les mains d'une entité désignée par le préfet avec l'accord du président de l'intercommunalité et du maire, le législateur s'est assuré que les conseils citoyens resteront alignés sur les normes établies par les pouvoirs publics. Par exemple, cette

mesure permet de limiter les risques d'une instrumentalisation de l'instance par des structures qui seraient vectrices d'une contestation trop « radicale » dans les quartiers populaires — comme des associations jugées « communautaristes », typiquement.

Troisièmement, l'amendement n° 80 déposé lors de la première lecture du texte au Sénat le 14 janvier 2014 inscrit la participation des conseils citoyens « *dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité* »⁶⁴⁶. Ce cadre qui impose une norme idéologique républicaine prévient encore une fois toute tentative d'instrumentalisation des conseils citoyens par des groupes qui pourraient utiliser le dispositif pour promouvoir des agendas politiques ou religieux spécifiques.

Toutes ces précautions sont d'autant plus importantes pour l'« ordre institutionnel » que la loi pose les jalons de l'autonomie de la nouvelle instance de l'« offre publique de participation ».

Dans le rapport « Mechmache-Bacqué » de 2013, la faiblesse des moyens alloués aux dispositifs de « démocratie participative » était au centre de la critique des « entrepreneurs de cause ».



« *Face à la crise de la représentation, il faut donner aux quartiers d'autres moyens de participer à la fabrique de la politique de la Ville. La démocratie participative peut constituer une solution à ce problème, mais les dispositifs manquent trop souvent de moyens pour réaliser cette ambition. Ces conseils citoyens, c'est l'incarnation de la volonté et de la capacité de l'État à mettre les habitants au cœur de l'action publique. Pour moi, cette proposition est avant-gardiste* », estime Camille VIELHESCAZE dans un entretien en visioconférence réalisé le 9 novembre 2020⁶⁴⁷.

Pour répondre à cet enjeu, les membres du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville ont insisté sur la nécessité de garantir l'indépendance et l'autonomie des conseils citoyens dans le projet de Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

En substance, rien ne change dans le texte. Ce sont toujours les contrats de ville qui définissent « *un lieu et des moyens dédiés* » pour le fonctionnement des conseils citoyens et pour la formation de ses membres — l'État, les intercommunalités et les

⁶⁴⁶ Gouvernement, « Amendement n° 80 », *Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, n° 60, 14 janvier 2014. Disponible sur : <https://www.senat.fr/amendements/2013-2014/251/Amdt_80.html>, consulté le 17 janvier 2022.

⁶⁴⁷ Entretien avec Camille VIELHESCAZE (n° 1), conseiller territoire au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 9 novembre 2020 de 16:13 à 17:15 en visioconférence.

communes principalement. Cependant, une simple modification va réduire toute la portée prétendument néo-communautarienne du texte.

Initialement, l'amendement « CE120 » prévoyait que « *l'État apporte son concours financier* » au fonctionnement des conseils citoyens. Dans l'article 7 de la Loi « Lamy », cet adjectif est gommé et la formule devient : « *l'État apporte son concours* ». Cette évolution marque un affaiblissement incontestable de l'engagement de l'État envers le financement direct des nouvelles instances de l'« offre publique de participation ». En supprimant la mention explicite du soutien financier, le législateur ouvre la porte à une interprétation plus large et potentiellement moins contraignante de l'aide apportée par l'État. Par exemple, ce « concours » pourrait se limiter à un simple soutien technique ou logistique.

Finalement, cette ambiguïté affaiblit à la fois la portée « révolutionnaire » et « réformiste » du dispositif des conseils citoyens en le rendant encore plus dépendant de la volonté politique des partenaires de la politique de la Ville. Ce constat est d'autant plus fort que les décrets d'application de l'article 7, et en particulier « *les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens* » devaient être « *précisées par un arrêté du ministre chargé de la Ville* » qui ne sera jamais pris — plus exactement, il prendra la forme d'un « cadre de référence » dépourvu de force juridique, on y reviendra.

Au terme de la procédure législative, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont réunis en Commission mixte paritaire (CMP) le 4 février 2014 pour établir un accord entre les différentes versions du projet de loi issues des deux chambres du Parlement. Au sein de cette commission, 14 députés et sénateurs ont validé le texte de loi définitif sans profond désaccord, le consensus étant presque déjà trouvé avant son passage⁶⁴⁸. Après l'organisation d'un vote solennel au Sénat le 12 février 2014 et à l'Assemblée nationale le 13 février 2014, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est proclamée le 21 février 2014.

Dans ce contexte de conciliation où les débats parlementaires sont moins formels et plus restreints pour favoriser l'émergence d'un compromis, les comptes rendus et les votes sont strictement confidentiels. Néanmoins, il est possible d'analyser

⁶⁴⁸ AMVBF, « Adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine – 13 février 2014 », *ville-et-banlieue.org* [en ligne], 13 février 2014. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/le-13-fevrier-2014-adoption-de-la-loi-de-programmation-pour-la-ville-et-la-cohesion-urbaine-2-8154.html>>, consulté le 3 septembre 2024.

les résultats des scrutins publics du 27 novembre 2013 à l'Assemblée nationale et du 15 janvier 2014 au Sénat (*figure n° F2-15*).

Assemblée nationale <i>27 novembre 2013</i>			Sénat <i>15 janvier 2014</i>		
Pour	302	56,98 %	Pour	189	54,47 %
Contre	188	35,47 %	Contre	1	0,29 %
Abstention	40	7,55 %	Abstention	157	45,24 %
Votants	530	100 %	Votants	347	100 %

Figure n° F2-15 : Tableau modélisant les résultats du vote du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine au Sénat le 15 janvier 2014 et à l'Assemblée nationale le 13 février 2014⁶⁴⁹

Lors du scrutin public n° 729 qui s'est déroulé le 27 novembre 2013 à l'Assemblée nationale, 302 députés (56,98 %) ont voté pour l'adoption du projet de loi, 188 ont voté contre (35,47 %) et 40 se sont abstenus (7,55 %). Sans surprise, c'est le groupe SRC (292 membres) qui a apporté la majorité des voix (267, soit 50,38 % des « pour ») pour permettre l'adoption du texte. Cependant, deux députés se sont abstenus, Jean-Marie LE GUEN et Malek BOUTIH — ancien président d'SOS Racisme, ce qui témoigne sans doute d'une déception politique.

Lors du scrutin public n° 111 qui s'est déroulé le 15 janvier 2014 au Sénat, 189 sénateurs ont voté pour l'adoption du projet de loi (54,47 %), 1 a voté contre (0,29 %) et 157 se sont abstenus (45,24 %). Encore une fois, c'est le groupe « Socialiste et apparentés » qui a apporté la majorité des voix (127, soit 67,20 % des « pour »). Malgré ses espoirs déçus sur la question de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville, Esther BENBASSA a voté « pour ». En fait, le seul sénateur à s'être exprimé « contre » le projet de loi est Philippe DARNICHE — maire de Moulleron-le-Captif (Vendée), qui n'appartient à aucun groupe parlementaire mais qui est affilié au Mouvement pour la France (MPF), un mouvement de droite et d'inspiration souverainiste présidé par Philippe DE VILLIERS.

Pour conclure, l'analyse des résultats des scrutins publics à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine révèle un soutien majoritaire mais non unanime de la coalition présidentielle,

⁶⁴⁹ Assemblée nationale : « Analyse du scrutin n° 729 », *assemblee-nationale.fr* [en ligne]. Disponible sur : <[https://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/729](https://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/729)>, consulté le 3 septembre 2024 ; Sénat, « Scrutin n°111 - séance du 15 janvier 2014 », *senat.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.senat.fr/scrutin-public/2013/scr2013-111.html>>, consulté le 3 septembre 2024.

une abstention massive qui indique les réserves importantes de l'opposition et un désaccord idéologiquement marqué mais tout à fait marginal dans l'hémicycle. Toutefois, il est impossible de déterminer si le dispositif des conseils citoyens a influencé les votes des parlementaires.

En revanche, la réception de la réforme de l'« offre publique de participation » par la « coalition de cause » néo-communautarienne est connue et bien documentée : sa révolte s'exprime dans la création de la Coordination nationale « Pas sans nous ».

2.2.2.3. La (re)mobilisation de la « coalition de cause » néo-communautarienne dans la coordination nationale « Pas sans nous »

Après la remise du rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013, François VERCOUTÈRE — pour rappel, c'est le délégué national de la FCSF — contacte Joëlle BONEU avec qui il a déjà collaboré dans un groupe de travail sur les politiques de solidarité en 2012. Depuis son implication dans les travaux de la commission, il a fait des TQ sa « *lubie* » (Louis, 2021, p. 338). Dès lors, il propose à la conseillère « cohésion sociale » de négocier avec le ministre délégué chargé de la Ville un financement pour expérimenter la mise en œuvre de dix de ces tables et leur portage par les centres sociaux.

Finalement, le CGET accepte sans trop de difficulté de soutenir la FCSF à hauteur de 60 000 euros par an sur trois ans (2014-2017) pour la coordination et l'accompagnement au lancement des TQ (Louis, 2021, p. 343). À ce financement initial de l'État s'ajoute l'injection de 12 000 euros de fonds propres de la Fédération et 14 000 euros de l'Agence nationale de la recherche et de la technologique (ANRT) qui paye la moitié d'une Conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) représentant la moitié du salaire de coordinateur de Jérémy LOUIS (Louis, 2021, p. 347). En revanche, ce dernier explique que les négociations sont plus « *ardues* » pour ce qui est du financement direct des tables — c'est-à-dire pour leur donner les moyens de l'indépendance et de l'autonomie. Et pour cause, cette somme représente approximativement le financement du contrat de ville d'un petit quartier par l'État (Louis, 2021, p. 343).

Face à ces difficultés, François VERCOUTÈRE décide de contacter Marie-Hélène BACQUÉ afin de l'associer à l'expérimentation et de disposer d'un accompagnement scientifique à même de légitimer son projet de financement auprès

de l'État de la Fondation de France (FDF). Évidemment, la chercheuse sollicite Mohamed MECHMACHE et tous les deux négocient les conditions d'un portage commun avec la FCSF. En effet, le rapport « Mechmache-Bacqué » est critique vis-à-vis des « têtes de réseaux » associatifs et les « entrepreneurs de cause » souhaitent valoriser les « petites » associations de quartier. D'ailleurs, c'est tout le projet de la Coordination nationale « Pas sans nous » qui est créée en septembre 2014.

Pendant toute la durée du processus législatif, Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE ont été les témoins privilégiés de la désintégration des revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne dans la réforme de la politique de la Ville.



« *La reprise d'une partie de nos préconisations par François Lamy est un début. Mais nous ne crierons pas victoire tant qu'elles n'auront pas été votées ni mises en application. Notre rapport n'a pas été écrit pour se retrouver dans des tiroirs du ministère. Si tel est le cas, la défiance vis-à-vis du politique continuera à croître, tout comme l'abstention et l'exclusion* », déclare Mohamed MECHMACHE dans un article publié sur la *Gazette des communes, des départements et des régions* le 8 octobre 2013⁶⁵⁰.

Finalement, leur tentative de rompre avec l'inertie de l'action publique a échoué, et le dispositif des conseils citoyens reproduit — en tout cas sur le papier — les causes qui ont mené à la crise de l'« offre publique de participation » à laquelle ils ont tenté de répondre par leur méthodologie « disruptive » et leurs propositions « radicales ».



« *C'est un premier pas largement insuffisant, on reste dans le consultatif* », déclare Marie-Hélène BACQUÉ à Sylvia ZAPPI qui publie un article particulièrement dur avec les propositions du ministre délégué chargé de la Ville dans le journal *Le Monde* du 22 novembre 2013⁶⁵¹.

Comme ils se l'étaient promis à la fin de la « conférence de citoyens » des 29 et 30 juin 2013, les « entrepreneurs de cause » décident donc de (re)mobiliser leur réseau militant pour porter les propositions de leur rapport dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville qui s'achève.

⁶⁵⁰ MECHMACHE Mohamed, in SOUTRA Hugo, 2013, *art. cit.*

⁶⁵¹ ZAPPI Sylvia, « La politique de la ville cible la pauvreté au-delà des banlieues », *Le Monde* [en ligne], 22 novembre 2013. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2013/11/22/la-politique-de-la-ville-cible-la-pauvrete-au-dela-des-banlieues_3518640_3224.html>, consulté le 8 décembre 2021.

Cette relance aboutit à la création de la Coordination nationale « Pas sans nous » (PSN) lors de l'assemblée générale constitutive des 5 et 6 septembre 2014 qui rassemble 200 acteurs des quartiers populaires dans les locaux de Nantes Métropole ⁶⁵². Présidée par Mohamed MECHMACHE et Nicky TREMBLAY — éducatrice spécialisée, professeure de danse et militante associative co-fondatrice et directrice de l'association Dell'arte qui porte un projet d'insertion par la culture dans les quartiers populaires de Toulouse ⁶⁵³ —, PSN se positionne dans un rôle de « syndicat » des quartiers populaires.

Dans sa charte, la Coordination se définit d'abord comme « *un espace démocratique participatif, interactif, indépendant et transparent dans son fonctionnement et sa gestion* » dont la légitimité est fondée sur l'activité, l'expérience et l'expertise d'usage de ses membres⁶⁵⁴. Parmi ses objectifs, PSN doit devenir « *une force d'interpellations, de propositions et de co-construction citoyennes qui mobilise les dynamiques issues des quartiers populaires pour créer les rapports de force nécessaires au respect des droits, à la dignité des habitants, à la légitimité et la prise en compte des acteurs engagés localement* »⁶⁵⁵. Pour ce faire, la structure est appelée « *à participer à différentes instances institutionnelles en particulier celles de la politique de la Ville* » et elle « *établit des alliances avec d'autres acteurs partageant une éthique, des valeurs et des objectifs en faveur des quartiers populaires* »⁶⁵⁶. En fait, la coordination s'inspire largement du « répertoire d'action » de Mohamed MECHMACHE : militer entre contestation et coopération avec les pouvoirs publics.

Composée de citoyens, de collectifs et de représentants associatifs qui agissent dans les quartiers populaires, PSN s'est dotée d'un Conseil scientifique et technique pour l'appuyer dans ses travaux (on y retrouve Marie-Hélène BACQUÉ et Julien TALPIN par exemple) et d'un Conseil national composé de représentants

⁶⁵² GRANDET Magali, MOREAU Isabelle, « Quartiers : la coordination nationale créée à Nantes », *Ouest-France* [en ligne], 8 septembre 2014. Disponible sur : <<https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/nantes-44000/quartiers-la-coordination-nationale-creee-nantes-2811771>>, consulté le 4 septembre 2024.

⁶⁵³ *Cause commune*, « Regards de terrain sur la lutte antiraciste », *Cause commune* [en ligne], n° 17, mai/juin, 2020. Disponible sur : <https://www.causecommune-larevue.fr/regards_de_terrain_sur_la_lutte_antiraciste>, consulté le 4 septembre 2024 ; #LesJoursHeureux, « Nicky Tremblay », *les-jours-heureux.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://les-jours-heureux.fr/auteurs/nicky-tremblay/>>, consulté le 4 septembre 2024.

⁶⁵⁴ PSN, « Charte », *passansnous.org* [en ligne], p. 2. Disponible sur : <<https://passansnous.org/wp-content/uploads/2019/05/Charte-adopte%CC%81e.pdf>>, consulté le 4 septembre 2024.

⁶⁵⁵ *Ibid.*

⁶⁵⁶ *Ibid.*

départementaux élus (Bénédicte MADELIN est d'ailleurs la représentante thématique dans le département de l'Oise).

« *Adoubée* » par Myriam EL KHOMRI — tout juste nommée secrétaire d'État chargée de la Ville par Manuel VALLS⁶⁵⁷ —, la Coordination est invitée à constituer le jury d'attribution d'une « bourse nationale d'expérimentation en faveur de la participation des habitants » dotée de 1,2 millions d'euros et lancée par un appel à projets le 11 juillet 2014⁶⁵⁸. En fait, cette offre de financement public ouvre une « fenêtre d'opportunité » pour l'expérimentation des TQ.

Parmi les 93 projets sélectionnés⁶⁵⁹, 12 concernent des dossiers déposés dans le cadre de cette innovation démocratique issue de la stratégie d'alliance improbable entre la FCSF et PSN (*figures n° F2-16 et F2-17*). En définitive, un accord est trouvé pour porter 12 tables par six centres sociaux (qui bénéficient d'une subvention de 10 000 euros) et six associations ou collectifs (qui bénéficient d'une subvention de 15 000 euros, car ils sont moins bien dotés financièrement) repérés par un appel à volontaires lancé dans le réseau des centres sociaux et dans le réseau de coalition « Ça ne se fera plus sans nous » sur l'ensemble du territoire national (Louis, 2021, p. 344) : Amiens, Fort-de-France, Marseille (sur deux quartiers différents), Montpellier, Nîmes, Mulhouse, Rennes, Roubaix, Toulon, Toulouse et Tourcoing. Par ailleurs, un poste d'adulte-relais (un contrat aidé) est fléché pour chacune d'entre elles dans le cadre de la création de 500 postes supplémentaires déployés dans les QPV — dont 100 sont

⁶⁵⁷ *Ouest-France*, « Quartiers : la secrétaire d'État adoube la coordination nationale », *Ouest-France* [en ligne], 7 septembre 2014. Disponible sur : <https://nantes.maville.com/actu/actudet_-quartiers-la-secretaire-d-etat-adoube-la-coordination-nationale_52716-2614166_actu.Htm>, consulté le 31 août 2024)

⁶⁵⁸ Officiellement, ce « comité de sélection » est composé de représentants de l'ANRU et du CGET, et de « *personnalités qualifiées (universitaires, élus, experts)* ». Dans un article paru dans *La Gazette des communes, des départements et des régions* le 8 décembre 2014, Hugo SOUTRA évoque aussi l'AMVBF, la FCSF et PSN par exemple. « Bourse nationale d'expérimentation en faveur de la participation des habitants. Appels à projets », *i.ville.gouv* [en ligne], 11 juillet 2014. Disponible sur : <<http://i.ville.gouv.fr/index.php/reference/9962/bourse-nationale-d-experimentation-en-faveur-de-la-participation-des-habitants-appel-a-projets>>, consulté le 4 septembre 2024 ; SOUTRA Hugo, « Participation des habitants : le ministère de la ville récompense une centaine d'associations », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 8 décembre 2014. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/302250/participation-des-habitants-le-ministere-de-la-ville-recompense-une-centaine-d-associations/>>, consulté le 4 septembre 2024.

⁶⁵⁹ Banque des territoires, « Politique de la ville - Participation citoyenne dans les quartiers : 93 projets pour enclencher la dynamique », *banquedesterritoires.fr* [en ligne], 8 décembre 2014. Disponible sur : <<https://www.banquedesterritoires.fr/participation-citoyenne-dans-les-quartiers-93-projets-pour-enclencher-la-dynamique>>, consulté le 4 septembre 2024.

spécifiquement dédiés à l'enjeu de la participation des habitants⁶⁶⁰. Ici, la logique reste la même que dans le rapport « Bacqué-Mechmache » : « *accompagner le début d'une dynamique qui doit par la suite trouver ses propres ressources* » (Louis, 2021, p. 345).

Dans sa thèse de doctorat intitulée *Le pouvoir d'agir dans les centres sociaux : un nouveau rapport au politique ? Étude à partir de l'expérimentation des « tables de quartier »* soutenue en 2021, Jérémy LOUIS revient en détail sur l'histoire et sur le déroulement de cette expérimentation qui est la véritable héritière de la « coalition de cause » néo-communautarienne (Louis, 2021). Toutefois, ce n'est pas le sujet de notre enquête.

À la fois déçus et révoltés par l'instrumentalisation de leur mission et de leurs propositions dans la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, Mohamed MECHMACHE et Marie-Hélène BACQUÉ font le choix pleinement assumé de défendre les TQ. Dans leur sillage, les acteurs de la coalition de cause les plus mobilisés sur la préfiguration des conseils citoyens vont rapidement se désengager du processus. En effet, l'ordre institutionnel refuse catégoriquement de leur déléguer la mise en œuvre et l'animation du nouveau dispositif de l'« offre publique de participation ». Finalement, la réforme de la politique de la Ville a abouti à l'émergence de deux solutions concurrentes — les conseils citoyens contre les tables de quartier — pour répondre à l'enjeu de la participation des habitants dans les quartiers populaires ; cette thèse est consacrée à la première.

⁶⁶⁰ SOUTRA Hugo, « 500 postes d'"adultes-relais" supplémentaires pour les quartiers prioritaires », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 5 mars 2014. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/223763/500-postes-dadultes-relais-supplementaires-pour-les-quartiers-prioritaires/>>, consulté le 4 septembre 2024.

Ville	Département	Quartier	Animation
Amiens	Somme	Étouvie	Centre social d'Étouvie
Fort-de-France	Martinique	Volga-Plage	Volga Ansanm Volga Ansanm
Marseille	Bouches-du-Rhône	Malpassé	Centre social de Malpassé
Marseille	Bouches-du-Rhône	Saint-Gabriel	Centre social de Saint-Gabriel Canet Bon secours
Montpellier	Hérault	Les Hauts-de-Massane	Association des jeunes Phobos et Paillade Nord
Nîmes	Gard	Pissevin	Mille couleurs
Mulhouse	Haut-Rhin	Franklin Fridolin	Centre social Papin
Rennes	Ille-et-Vilaine	Blosne	Centre social Ty-Blosne
Roubaix	Nord	Pile	Association nouveau regard sur la jeunesse (ANRJ)
Toulon	Var	Beaucaire	Collectif quartiers libres
Toulouse	Haute-Garonne	Reynerie	Coordination locale d'actions citoyennes pour les quartiers (CLACQ) Vivre au Satie
Tourcoing	Nord	Phalempins	Centre social de Belencontre et Phalempin

Figure n° F2-16 : Tableau modélisant la liste des tables de quartiers qui font partie de l'expérimentation nationale en faveur de la participation des habitants de 2014-2017⁶⁶¹

Ville	Département	Quartier	Animation
Angers	Maine-et-Loire	QLa Roseraie/La Morellerie	Association des Jeunes de la Roseraie (AJR)
Angers	Maine-et-Loire	Montplaisir	N/R
Joué-lès-Tours	Indre-et-Loire	Rabière	Association intergénérationnelle de la Rabière
Paris	Paris	Amiraux/Simplon/Poissonniers	CapaCités
Marseille	Bouches-du-Rhône	Rouguière	Centre social de la Rouguière
Toulouse	Haute-Garonne	Bagatelle/Quartier Nord	N/R

Figure n° F2-17 : Tableau modélisant la liste des tables de quartiers qui ne font pas partie de l'expérimentation nationale en faveur de la participation des habitants de 2014-2017⁶⁶²

⁶⁶¹ CGET, FCSF, PSN, Tables de quartier, « Les tables de quartier en France. Retour sur trois années d'expérimentation », *centres-sociaux.fr* [en ligne], 2018, p. 4. Disponible sur : <<https://www.centres-sociaux.fr/files/2019/07/10-Les-Tables-de-quartier-2018.pdf>>, consulté le 4 septembre 2024.

⁶⁶² *Ibid.*

*

Cette **seconde section** nous a permis de comprendre la création du dispositif des conseils citoyens à travers l'analyse de la fabrique de la réforme de la politique de la Ville de 2014. En dépit des solutions disponibles pour tenter de résoudre définitivement la crise de l'« offre de participation », les pouvoirs publics démontrent leur incapacité structurelle à dépasser les mécanismes d'inertie des politiques de « démocratie participative ». Finalement, cette étude de cas témoigne bien qu'en la matière, les changements s'opèrent toujours de manière « incrémentale » (Lindblom, 1959).

Initialement absent de l'agenda politique en 2012, l'enjeu de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville est porté par des alliés stratégiques de la « coalition de cause » dans les « espaces centraux » de la réforme. Au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, une génération de jeunes conseillers formés aux idées de la « nébuleuse » néo-communautarienne parvient à convaincre François LAMY de confier une mission à Marie-Hélène BACQUÉ et à Mohamed MECHMACHE. Celle-ci constitue une « fenêtre d'opportunité » pour les « entrepreneurs de cause », qui mettent en œuvre une méthodologie « disruptive » (la « conférence de citoyens ») et qui formulent des propositions « radicales » (les « tables locales de concertation ») pour tenter de rompre avec l'inertie de la politique de la Ville et de résoudre la crise de l'« offre publique de participation ». Toutefois, la stratégie d'« *empowerment à la française* » qui est déployée dans le rapport « Mechmache-Bacqué » est en décalage avec les attentes de l'« ordre institutionnel ».

Intégrée dans la concertation de 2013, la coalition de cause a été désintégrée dans le processus d'*aggiornamento* de 2014. Privilégiant une stratégie « incrémentale » pour renouveler l'« offre publique de participation » sans bouleverser l'« ordre institutionnel », le ministre délégué chargé de la Ville et son administration centrale ont opté pour la création du dispositif des conseils citoyens. En définitive, les propositions des « entrepreneurs de cause » ont été absorbées et diluées par des compromis politiques dans la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

Paradoxalement, les conseils citoyens représentent une double « révolution » dans la politique de la Ville. D'une part, ce dispositif renouvèle les politiques de « démocratie participative » par la portée de ses innovations « radicales » pour

l'« ordre institutionnel » (« coconstruction », caractère obligatoire, parité, tirage au sort, indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et moyens accordés à l'instance pour garantir son autonomie). De l'autre, ce dispositif reproduit les politiques de « démocratie » participative par l'ambiguïté de ses dispositions trop « modérées » pour l'« ordre réformateur ».

Conclusion.

La « révolution » astronomique de la politique de la Ville

Force est de constater que la « révolution » introduite par la réforme de la politique de la Ville de 2014 correspond davantage à la définition astronomique (Copernic, 1543) qu'à l'acception philosophique du terme (Kuhn, 1962)⁶⁶³ : c'est-à-dire à un mouvement de translation périodique, circulaire ou elliptique, dont le point de retour coïncide avec le point de départ.

Tout au plus, la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville se sera chargée de quelques « poussières » infimes d'avancées démocratiques « incrémentales » (Linblom, 1959) pendant son long voyage dans les espaces de la « nébuleuse réformatrice » (Topalov, 1999). Soumises à l'attraction d'un « ordre institutionnel » trop pesant et aux forces inertielles des « politiques de démocratie participative » (Gourgues, 2013), les propositions de la « coalition de cause » (Jenkins-Smith, Sabatier, 1993) ont été désintégrées dans l'atmosphère de la réforme. Cependant, des fragments d'idées néo-communautariennes se sont dispersés dans le champ de l'action publique pour engendrer d'autres « utopies », bien réelles cette fois-ci (Wright, 2010).

En premier lieu, l'inertie de l'action publique s'explique par l'absence d'homologie entre les « entrepreneurs de mobilisation » (McCarthy, Zald, 1987) et les commanditaires de la réforme. D'une part, les « entrepreneurs de mobilisation » (Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE) sont des acteurs issus de la société civile, qui se positionnent comme des « courtiers »⁶⁶⁴ (Jenkins, Sabatier, 1999), c'est-à-dire comme des intermédiaires entre les habitants des quartiers populaires et les pouvoirs publics pour transformer l'action publique dans une démarche ascendante. D'autre part, les commanditaires de la réforme (les juridictions financières, les responsables politiques et l'administration centrale) sont des

⁶⁶³ Dans un ouvrage classique intitulé *The Structure of Scientific Revolutions* publié en 1962, Thomas KUHN élabore le concept de *paradigm shift* (changement de paradigme) pour décrire les processus de transformation fondamentaux (révolutions) du champ scientifique (Kuhn, 1962).

⁶⁶⁴ Traditionnellement, les « courtiers » (*policy brokers*) démontrent une capacité d'exploitation des logiques d'opportunité et des faiblesses structurelles des institutions en s'appuyant sur leurs capitaux. Par ailleurs, ces intermédiaires sont essentiellement guidés par des logiques de maximisation des rétributions tirées de leur position d'intermédiaire. Cette dimension instrumentale a pu susciter la critique de ce concept dans la littérature scientifique (Ingold, Varone, 2011). Dans le cas de Mohamed MECHMACHE, il apparaît clairement que ces rétributions sont d'ordre symboliques (Gaxie, 1977 ; 2005) et tiennent à la « reconnaissance » (Honneth, 1992).

gestionnaires de la politique de la Ville qui adoptent une posture pragmatique afin de résoudre les problèmes publics sans bouleverser la stabilité et le contrôle institutionnel sur les politiques de « démocratie participative ».

Alors que les uns sont motivés par un engagement idéologique en faveur de la reconnaissance des communautés, de la justice sociale et de la redistribution de l'équilibre des pouvoirs, les autres sont contraints par des logiques administratives et politiques, par des luttes institutionnelles et par l'impératif de gestion des ressources publiques. Dès lors, cet antagonisme structurel rend difficile toute collaboration harmonieuse entre les deux groupes, ce qui explique — en tout cas, en partie — pourquoi les propositions « radicales » du rapport « Mechmache-Bacqué » ont été diluées dans le processus législatif.

Ensuite, la « révolution » néo-communautarienne est empêchée par la persistance des mécanismes de verrouillage (*lock-in*) et de renforcement des choix passés dans les politiques de « démocratie participative » qui enferment la réforme de la politique de la Ville de 2014 dans une forme de « dépendance au sentier » (David, 1985 ; Arthur, 1989 ; Pierson, 1993) sur la refonte de l'« offre de participation ».

Dans les années 1980, des processus d'institutionnalisation ont enraciné la « démocratie participative » à la française dans des schémas de gestion. Cette « politique de l'offre » (Gourgues, 2012a) qui a démultiplié à l'envi les dispositifs de « démocratie de proximité » pour répondre aux impératifs de relégitimation du personnel politique (Paoletti, 1997) a façonné des attentes, des normes et des pratiques descendantes. En raison des coûts politiques et techniques que suppose la réforme de l'action publique, toute tentative de rupture (les tables locales de concertation) est immédiatement absorbée par l'« ordre institutionnel » et les nouveaux dispositifs (les conseils citoyens) s'inscrivent fatalement dans le prolongement des dispositifs antérieurs (les conseils de quartier). Finalement, la « révolution » de la politique de la Ville s'opère par des petits ajustements successifs (Linblom, 1959) qui condamnent sans doute la « démocratie participative » à la française à demeurer pour longtemps encore une « utopie inachevée » (Hatzfeld, 2005).

Toutefois, les ambitions et les innovations sociales portées par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 permettent d'espérer des développements inattendus dans la séquence de mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens qui fera l'objet de la **deuxième partie** de cette thèse.

Partie 2.

La mise en œuvre du dispositif des conseils
citoyens

Chapitre 3.

L'enlissement de la « démocratie participative » dans le dédale institutionnel de la réception des conseils citoyens



« [...] *Le labyrinthe ne signifie [...] pas un égarement dans un lieu dont on ne trouve pas la sortie, mais un cheminement dans un sentier tortueux. C'est toute la différence entre le labyrinthe et le dédale. Dans un labyrinthe, dès qu'on commence à avancer, on est sûr d'atteindre la sortie. Il n'y a qu'un seul chemin possible, mais il accumule les détours qui vous donnent l'impression d'être perdu. Dans un dédale au contraire, il faut choisir à chaque croisement son chemin si bien qu'un grand nombre d'itinéraires sont possibles dont la plupart ramènent sur vos pas ou aboutissent à un cul-de-sac.* »

LE BRAS Hervé, « La métaphore du labyrinthe chez Kafka », *Revue européenne des sciences sociales* (RESS), vol. 38, n° 3, 2000, p. 166.

Introduction.

Des institutions en lutte *pour* le pilotage des conseils citoyens

Dans son article 7, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 dispose que les conseils citoyens sont installés « *dans chaque quartier prioritaire de la politique de la Ville* »⁶⁶⁵. Pour la première fois dans l'histoire de la « démocratie participative » française, la mise en œuvre d'un dispositif devient donc une obligation légale sur l'ensemble du territoire national — en tout cas, dans tous les QPV. En effet, cette injonction approfondit la Loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 qui prévoyait déjà la mise en place obligatoire des conseils de quartier, mais seulement dans les communes de 80 000 habitants et plus⁶⁶⁶.

Cette « avancée » majeure — au prisme de la politique de l'« offre » — interroge sur la capacité du législateur à traduire son ambition « participationniste » dans la réalité de l'action publique, et la question est d'autant plus pertinente que l'héritage de la Loi « Vaillant » nous enseigne que l'instauration de cadres ne suffit pas à garantir le succès d'une participation authentique et efficace (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005 ; Blondiaux, 2008a).

Tout d'abord, la littérature scientifique met au jour le rôle crucial des acteurs dans la réussite ou dans l'échec de l'« offre publique de participation » (Gourgues, Mazeaud, Nonjon, 2021).

Dans un ouvrage intitulé *The Implementation Game. What Happens after a Bill Becomes a Law* publié en 1977, Eugene BARDACH théorise la mise en œuvre des politiques publiques comme un jeu (*implementation game*) entre des acteurs qui cherchent à contrôler le processus afin de poursuivre leurs propres objectifs. Ainsi, la mise en œuvre reflète les rapports de pouvoir et les ressources détenues par les différentes parties prenantes de l'action publique (Bardach, 1977).

Pour le paradigme néo-institutionnaliste dans lequel nous inscrivons nos recherches, les structures de mise en œuvre des politiques publiques (*implementation structures*) correspondent à des configurations d'acteurs reposant sur des négociations

⁶⁶⁵ « Article 7 », *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, JORF, 22 février 2014, *op. cit.*

⁶⁶⁶ « Article 1 », *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, JORF, 28 février 2002, *op. cit.*

et des conflits. Analyser cette tension permet ainsi de comprendre la traduction effective des programmes d'action publique (Hjern, Porter, 1981).

En retraçant les dynamiques coopératives et conflictuelles entre les différents acteurs placés au cœur de ce processus, nous tentons de mettre au jour les « luttes d'institutions » (Gaxie, 1997) auxquelles se livrent l'État, les intercommunalités et les communes *pour* le pilotage de la « démocratie participative » à travers l'exemple des conseils citoyens à l'échelle nationale et locale.

Dans leur article intitulé « Une "participation d'État" sous contrôle. La neutralisation décisionnelle des dispositifs participatifs en France » publié dans la *Revue française de science politique* en 2022, Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD forgent le concept de « participation d'État » pour désigner « *la mise en place et le pilotage d'un ensemble de dispositifs participatifs par différents segments de l'appareil d'État qui établissent entre eux des relations de concurrence et de coopération* » (Gourgues, Mazeaud, 2022a, p. 783). Pour les chercheurs, la prise en compte des dispositifs « participatifs » dans le processus décisionnel dépend davantage des luttes pour le pilotage de la participation d'État que des dispositifs eux-mêmes.

Afin de sortir la sociologie critique de l'impasse qui consiste à mettre au jour l'institutionnalisation d'expérimentations « inutiles » (Binnema, Michels, 2019), nous proposons d'analyser la réception du dispositif des conseils citoyens comme l'une des scènes d'affrontement de la réforme des institutions politiques dans le contexte de la crise de la démocratie représentative.

Par ailleurs, nous faisons l'hypothèse de la formation de luttes intestines au sein de chacune des institutions chargées du pilotage du nouveau dispositif de la politique de la Ville.

Dans un livre classique intitulé *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* publié en 1980, Michael LIPSKY démontre que les fonctionnaires de première ligne (*street-level bureaucrats*) qui sont tiraillés entre des directives souvent abstraites et les réalités pratiques du terrain influencent significativement la mise en œuvre des politiques publiques à travers leurs décisions quotidiennes (Lipsky, 1980).

Pour les conseils citoyens, ce constat est d'autant plus fort que l'ambiguïté de la Loi « Lamy » permet à ceux qui font les politiques publiques (*policy-makers*) de disposer d'importantes marges de manœuvre dans le processus

d'« implémentation »⁶⁶⁷. À chaque niveau de gouvernance de la politique de la Ville, des élus et des techniciens contribuent à façonner les « politiques de participation » (Gourgues, 2013) autant que ces politiques les façonnent (Nonjon, 2006). Mais dans quelle mesure ?

Dans son rapport réalisé pour AMADEUS et intitulé *Valoriser les ressources des quartiers. Des pistes pour améliorer la conduite locale de la politique de la Ville et en renforcer le caractère participatif* publié en mars 2014, Thomas KIRSZBAUM développe l'idée que les avancées en matière de « participation citoyenne » sont fortement dépendantes de l'éthique personnelle et professionnelle des acteurs embarqués dans la mise en œuvre (Kirszbaum, 2014).

En fonction de l'interprétation que livrent les élus et les techniciens de l'action publique de l'« impératif » participatif (Blondiaux, Sintomer, 2002), nous faisons donc l'hypothèse que leur autonomie relative conduit à une traduction différente des ambitions législatives dans le processus d'implémentation du dispositif des conseils citoyens.

Méthodologie de la recherche

Pour explorer les « rouages de l'action publique » (Borraz, Ruiz, 2020), nous mobilisons des données issues de notre enquête documentaire, quantitative et qualitative.

Tout d'abord, faire la sociologie de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France implique de retracer l'historicité des relations entre la « démocratie participative » et les différents niveaux de pilotage de la politique de la Ville. Dans cette perspective, nous avons réalisé une étude diachronique des dispositions juridiques encadrant la « participation citoyenne » à l'échelle de l'État, des intercommunalités et des communes. Cette revue historique des textes législatifs, réglementaires, jurisprudentiels et doctrinaux rendue nécessaire afin de comprendre le paysage institutionnel complexe de la politique publique et ses enjeux dans la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens a été complétée par une veille des évolutions juridiques majeures impulsées par la réforme de la politique

⁶⁶⁷ Dans ce chapitre, nous utilisons le terme « implémentation » — emprunté à la littérature scientifique anglo-saxonne (*implementation*) — pour désigner alternativement la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens (Gourgues, 2010).

de la Ville de 2014. Pour affiner l'analyse, nous avons procédé à une revue aussi exhaustive que possible de la littérature grise (rapports, essentiellement) et de la littérature scientifique (articles, ouvrages et communications) restituée pour partie au fil de la démonstration.

Ensuite, faire la sociologie de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens suppose de récolter des données quantitatives pour évaluer objectivement le processus à l'échelle nationale et locale. Pour ce faire, nous mobilisons trois enquêtes réalisées pendant notre doctorat : COVIL 2015-2024, APRÉCI 2015-2022, et SOCLE 2019 présentées en **introduction générale**. Toutes les données récoltées ont été complétées et comparées aux observations statistiques publiées ou qui nous ont été transmises par les principaux organismes chargés du suivi des conseils citoyens : le CGET, l'ANCT et l'ONPV.

Pour finir, faire la sociologie de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens nécessite de recueillir le témoignage de tous les acteurs de l'action publique impliqués dans ce processus à toutes les échelles du pilotage de la politique de la Ville. Dans cet objectif, nous avons réalisé 70 entretiens sociologiques avec 45 acteurs différents : 6 avec des agents de l'administration centrale, 1 avec des agents des services déconcentrés de l'État, 13 avec des agents préfectoraux, 11 avec des agents communautaires, 12 avec des élus locaux, 14 avec des agents municipaux et 13 avec des prestataires de services dans le domaine de la politique de la Ville. Pour chacun d'entre eux, nous avons systématiquement récolté des données biographiques (directement en entretien, dans les dictionnaires biographiques, dans le JORF, sur internet, sur les réseaux sociaux et dans la presse nationale et locale) afin d'établir des portraits sociologiques et de saisir dans leur contexte les appropriations et les interprétations singulières de la « démocratie participative » de nos différents enquêtés.

Enfin, nous avons analysé la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France à partir d'études de cas — le plus souvent des idéaux-types et des cas limites — reconstituées à partir de 101 observations menées sur le terrain, d'articles de presse et d'autres sources d'informations qui rendent compte du processus d'une façon ou d'une autre.

Dans ce chapitre, nous démontrons que la culture administrative de l'État engendre une mise en œuvre « à marche forcée » de l'action publique (**section 1**) et que les enjeux du pouvoir local conduisent à une implémentation ambivalente des conseils citoyens à l'échelle des collectivités territoriales (**section 2**).

Section 1.

La culture administrative de l'État engendre une mise en œuvre « à marche forcée » du dispositif des conseils citoyens

Cette **première section** est dédiée à l'analyse de l'impulsion du processus de mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens par l'État. Comment le gouvernement, l'administration centrale et les services préfectoraux font-ils appliquer la loi ? Dans quelle mesure les pratiques institutionnelles se heurtent-elles à l'approche portée par la « nouvelle » politique de la Ville ? Existe-t-il des stratégies concurrentes dans la mise en œuvre des conseils citoyens ? Comment évaluer la « réussite » ou l'« échec » de cette implémentation ?

À travers l'étude des discours et des pratiques de l'État à l'échelle nationale et dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que le gouvernement par circulaires induit une impulsion paradoxale de l'implémentation du dispositif (**3.1.1.**), que l'administration centrale est relativement « incompétente » en matière de « participation citoyenne » (**3.1.2.**) et que les directives des préfetures sont mises à l'épreuve par l'« impératif » participatif porté par la réforme de la politique de la Ville de 2014 (**3.1.3.**).

3.1.1. Le gouvernement par circulaires induit une impulsion paradoxale de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens

Après la promulgation de la Loi « Lamy », le gouvernement de Manuel VALLS (« Valls 2 ») mobilise les pilotes de la politique de la Ville pour lancer la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens. Dans une circulaire envoyée le 30 juillet 2014 aux préfets de région et de département, le Premier ministre rappelle que « *les habitants sont des acteurs à part entière de l'élaboration des contrats de ville* » et demande aux

agents de l'État de « *veill[er] à ce que tous les dispositifs d'action sociale et projets de renouvellement urbain soient conçus en les associant* »⁶⁶⁸.

Ensuite, les modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville sont précisées par Patrick KANNER (ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports) et Najat VALLAUD-BELKACEM (secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville) dans leur circulaire du 15 octobre 2014⁶⁶⁹. Cette instruction indique que « *le principe de co-construction*⁶⁷⁰ *se concrétise d'abord par la mise en place des conseils citoyens* » dont ils énoncent les principales caractéristiques⁶⁷¹. En effet, les ministres précisent que celle-ci « *n'est pas un enjeu secondaire* » et qu'« *en tout état de cause, la mise en œuvre du contrat de ville, s'agissant en particulier des nouveaux projets de renouvellement urbain, sera suspendue à la mise en place effective du ou des conseils citoyens* »⁶⁷². Ce processus doit aboutir avant la fin de l'année 2014 pour la détermination du cadre et des objectifs stratégiques, et d'ici juin 2015 pour la conclusion du contrat et de ses conventions d'application par l'ensemble des signataires.

En dépit du volontarisme affiché par le Premier ministre et les ministres chargés de la Ville (rappel à la loi, respect du principe de « coconstruction », présentation du dispositif des conseils citoyens et de ses missions, conditionnement des subventions de la politique de la Ville à sa mise en place), la stratégie adoptée par le gouvernement pour impulser le processus d'implémentation des conseils citoyens sur l'ensemble du territoire national se révèle largement insuffisante.

Cette lacune tient d'abord à la nature des outils déployés par l'État. En effet, les circulaires sont des actes administratifs qui se caractérisent par leur non-normativité et leur non-performativité. Dans le droit français, ces textes qui visent principalement à interpréter ou à préciser l'application des normes existantes sans créer de nouvelles obligations juridiques (non-normativité) ne produisent pas d'effets juridiques directs

⁶⁶⁸ VALLS Manuel, « Circulaire du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération », *i.ville.gouv.fr* [en ligne], 30 juillet 2014. Disponible sur : <<http://i.ville.gouv.fr/index.php/referenc/10002/circulaire-du-premier-ministre-du-30-juillet-2014-aux-prefets-de-region-et-aux-prefets-de-departement-sur-l-elaboration-des-contrats-de-ville-de>>, consulté le 14 décembre 2023.

⁶⁶⁹ KANNER Patrick, VALLAUD-BELKACEM Najat, « Circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville », *i.ville.gouv.fr* [en ligne], 15 octobre 2014. Disponible sur : <http://i.ville.gouv.fr/index.php/download_file/5565/10078/circulaire-sur-les-modalites-operationnelles-des-contrats-de-ville>, consulté le 14 décembre 2023.

⁶⁷⁰ Ici, on note que le principe de « coconstruction » est mal orthographié : il ne prend pas de trait d'union dans la Loi.

⁶⁷¹ *Ibid.*

⁶⁷² *Ibid.*

sur les acteurs chargés de la mise en œuvre des dispositifs d'action publique (non-performativité), et leurs destinataires restent donc relativement libres dans l'application des instructions. Cette contradiction fondamentale met au jour l'un des enjeux majeurs de la « démocratie participative » à la française : comment réconcilier la tension entre les exigences d'une participation citoyenne authentique et l'institutionnalisation de la « démocratie participative » ? Tout au plus, la méthodologie du gouvernement qui s'inscrit dans la routine de l'action publique permet de maintenir le *statu quo* sur cette question (très) politique.

Dans le cas où les circulaires seraient appliquées mécaniquement par les services de l'État, le processus d'implémentation se traduirait par une mise en œuvre « à marche forcée » du dispositif des conseils citoyens dans les territoires locaux. Paradoxalement, l'ambition d'approfondir la participation citoyenne dans les quartiers populaires tendrait alors vers une procéduralisation de la « démocratie participative » *as usual* (comme d'habitude). En conditionnant le versement des crédits de la politique de la Ville à la mise en place des conseils citoyens — fonctionnement des contrats de ville oblige —, l'État instaure une temporalité contrainte qui privilégie la conformité formelle du dispositif au détriment de la « coconstruction » de la démarche qui prendrait en compte les aspirations des habitants et des associations prêts à se saisir d'un « engagement participatif », et qui favoriserait l'adaptation des dispositions légales aux contextes locaux. Cette approche descendante risquerait alors de réduire les nouvelles instances de la politique de la Ville à des structures institutionnelles dénuées de substance et d'efficacité réelle.

Au mois de mars 2015, le gouvernement de Manuel VALLS crée le Comité national de suivi des conseils citoyens (CNSCC) dans l'objectif d'« accompagner [leur] déploiement [...] dans tous les quartiers prioritaires de la politique de la Ville, mais aussi d'aider les acteurs locaux à construire cette démarche »⁶⁷³. Près d'un an après la promulgation de la Loi, le processus de mise en œuvre de l'article 7 se renforce.

À l'occasion du premier comité qui se tient le 30 mars 2015, Myriam EL KHOMRI (secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville) annonce qu'une mission d'évaluation des conseils citoyens sera lancée avant l'été. En juillet 2015, cette mission

⁶⁷³ Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Secrétariat d'État chargé de la politique de la Ville, « Communiqué de presse », *ville.gouv.fr* [en ligne], 30 mars 2015. Disponible sur : <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cp_comite_de_suivi_des_conseils_citoyens_le_30_mars_2015.pdf>, consulté le 6 décembre 2023 (via *web.archive.org*).

qui doit permettre d'outiller le comité est pilotée par le pôle « Ville » dirigé par Réda DIDI, conseiller chargé de la citoyenneté, de la vie associative, des quartiers et de la lutte contre les discriminations au cabinet de Patrick KANNER (*encadré n° E3-1*).

Encadré n° E3-1 : « Vous pouvez y aller, il ne reviendra pas ». Le « remaniement » de Réda DIDI au cabinet du ministre de la Ville

Notre arrivée au cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports pour un stage qui se déroule du 15 au 21 février 2016 à l'hôtel de Broglie dans le 7^e arrondissement de Paris s'inscrit dans le contexte d'un remaniement ministériel opéré le 11 février 2016⁶⁷⁴.

Au ministère, cet évènement est surtout marqué par la nomination d'Hélène GEOFFROY à la fonction de secrétaire d'État à la politique de la Ville. Dans la mesure où la maire de Vaulx-en-Velin était habilitée à prendre des décisions concernant la composition de son équipe, tous les collaborateurs du pôle « Ville » sont plongés dans l'incertitude et l'angoisse. Cette peur est tellement prégnante dans l'atmosphère que nous redoutons à notre tour de croiser la secrétaire d'État au détour d'un couloir.

Particulièrement menacé, Réda DIDI — dont on évoque le rôle au sein de la « nébuleuse » néo-communautarienne dans le **premier chapitre** — s'avère peu enclin à collaborer avec nous au sujet du pilotage des conseils citoyens. Sous sa direction, notre première mission consiste à rédiger une note administrative sur l'état de l'installation du dispositif en région Auvergne-Rhône-Alpes et à retenir trois exemples « *médiatiques* » qui « *marchent bien* » — avec en sous-texte, l'objectif d'encenser la ville de Vaulx-en-Velin.

Après plusieurs jours de silence, le fondateur de Graines de France accepte enfin de nous recevoir dans ses bureaux le 18 février 2016. Mais à l'instant même où nous démarrons un entretien sociologique pour discuter des méthodes de travail du cabinet et du ministère, le conseiller est convoqué en urgence par la secrétaire d'État. Tout

⁶⁷⁴ *Le Monde*, « Départs et arrivées : les principaux points du remaniement », *Le Monde* [en ligne], 11 février 2016. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2016/02/11/remaniement-jean-marc-ayrault-devient-ministre-des-affaires-etrangees-les-ecologistes-reviennent-au-gouvernement_4863760_823448.html>, consulté le 10 septembre 2024.

penaud, l'un de ses collaborateurs nous chuchote : « *Vous pouvez y aller, il ne reviendra pas* »⁶⁷⁵.

À son retour — on l'a quand même attendu —, Réda DIDI qui affiche un teint blafard et un air hagard range à la hâte ses effets personnels dans un carton ; il venait d'être « remercié ». Dans un entretien réalisé le 6 octobre 2020, notre enquêté déclare : « *Je n'ai pas été remercié, il y avait incompatibilité et on ne disposait pas de suffisamment de temps pour apprendre à travailler ensemble* », rectifie l'ancien conseiller ministériel piqué dans son orgueil⁶⁷⁶.

Finalement, ce contexte politique nous aura largement empêché d'explorer plus en profondeur le travail entrepris par les collaborateurs de Patrick KANNER sur les processus de mise en œuvre et d'évaluation.

Mais sur ce dossier, sa tâche consiste surtout à « *mettre de l'huile dans les rouages du système* »⁶⁷⁷ pour produire un bilan positif de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens avec des indicateurs dûment renseignés dans des feuilles de calcul.

En fait, c'est plutôt l'administration centrale qui est chargée du suivi quantitatif de son installation sur l'ensemble du territoire national.

3.1.2. L'administration centrale est « incompétente » en matière de participation citoyenne

Rattaché aux services du Premier ministre, le CGET a pour mission d'appuyer le Gouvernement dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités et le développement des capacités des territoires, dont la politique de la Ville⁶⁷⁸. En partenariat avec l'État, les intercommunalités et les communes, cette nouvelle institution — dont on fait la genèse dans le **deuxième chapitre** — pilote

⁶⁷⁵ Entretien informel avec un collaborateur au cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, réalisé le 18 février 2016 à l'hôtel de Broglie (Paris).

⁶⁷⁶ Entretien avec Réda DIDI (n° 2), conseiller chargé de la citoyenneté, de la vie associative, des quartiers et de la lutte contre les discriminations au cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, réalisé le 6 octobre 2020 de 15:21 à 15:28 par téléphone.

⁶⁷⁷ Entretien avec Réda DIDI (n° 3), conseiller chargé de la citoyenneté, de la vie associative, des quartiers et de la lutte contre les discriminations au cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, réalisé le 13 octobre 2020 de 10:02 à 10:42 par téléphone.

⁶⁷⁸ À ce titre, le CGET assure aussi le suivi et la coordination interministérielle de ces politiques. Par ailleurs, l'administration assure la tutelle de l'ANRU, la cotutelle de l'EPARECA, de l'EPIDE et de Business France. Enfin, le CGET occupe le secrétariat du CNV et de la montagne (CNM).

donc les contrats de ville 2015-2024 à l'échelle de l'administration. Dans ce cadre, le CGET anime par exemple les réseaux de l'État dans son champ de compétences et accompagne les acteurs territoriaux dans la mise en œuvre des dispositifs de la politique de la Ville.

En tant que Commissaire général délégué à l'Égalité des territoires à la direction de la Ville et de la Cohésion urbaine depuis le 4 janvier 2016⁶⁷⁹, Sébastien JALLET — dont on peint le portrait sociologique dans le **deuxième chapitre** — a pour mission de concevoir et de mettre en œuvre la politique publique au plan interministériel ainsi que la gestion des moyens correspondants.

Au sein de ce pôle, Kaïs MARZOUKI — dont le rôle supposé majeur pour la création du dispositif des conseils citoyens a été également évoqué dans le **deuxième chapitre** — est nommé Chef du bureau de soutien aux associations et de la participation des habitants (2014-2019). Cependant, force est de constater que ce « *petit soldat de l'État* »⁶⁸⁰ est plus qualifié pour la première (le soutien aux associations) que pour la deuxième partie (la participation des habitants) des attributions accordées par sa fonction (*encadré n° E3-2*).

Encadré n° E3-2 : La trajectoire professionnelle de Kaïs MARZOUKI n'est pas orientée vers le renouvellement de l'« offre publique de participation »⁶⁸¹

Au début de sa vie professionnelle (1981-1986), Kaïs MARZOUKI occupe le poste d'enseignant de français-informatique en Tunisie. Après l'obtention d'un DEA en linguistique et dialectique des langues à l'Université Stendhal en 1987, notre enquêté devient responsable de formation pour l'Association pour la création d'emploi et l'insertion sociale et professionnelle (ACEISP) de Grenoble (1988-1992). Par la suite, il rejoint Quid Novi, une société de services spécialisée en conseil, audit et réalisation de projet dans le domaine des technologies de l'information (1992-1997). Pour un an

⁶⁷⁹ « Article 1 », *Décret du 24 décembre 2015 portant nomination d'un commissaire général délégué - M. JALLET (Sébastien)*, JORF [en ligne], n° 0299, 26 décembre 2015. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031690585>>, consulté le 13 mars 2024.

⁶⁸⁰ Entretien avec Kaïs MARZOUKI (n° 1), directeur de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), réalisé le 23 novembre 2020 de 16:30 à 17:27 par téléphone.

⁶⁸¹ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques et de témoignages consacrés à Kaïs MARZOUKI. Pour l'essentiel, les informations ont été trouvées sur les réseaux sociaux de notre enquêté : MARZOUKI Kaïs, « Kaïs Marzouki », *LinkedIn* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.linkedin.com/in/ka%C3%AFs-marzouki-83ab4771/>>, consulté le 10 septembre 2024.

(1998-1999), Kaïs MARZOUKI occupe le poste de directeur adjoint au bureau « Europe » de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) qui développe un ensemble de projets en faveur d'une francophonie scientifique numérique. En 2000, ce réseau lui permet de devenir directeur adjoint de l'Institut supérieur du marketing (ISM), spécialisé en formation continue (2000-2001). Après cette expérience, Kaïs MARZOUKI reprend ses études et décroche un DESS en médias électroniques et internet à l'Université Paris 8 (2001-2002).

Finale­ment, il entre dans l'adminis­tration centrale avec sa nomination au poste de directeur de « l'action éduca­tive » et de « la solidarité » du Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) en 2002. Pour la suite de sa carrière, notre enquê­té devient directeur du service « accès au droit et soutien à la vie associative » puis directeur du pôle « maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information » de l'ACSé jusqu'en 2014. Cette année, Kaïs MARZOUKI est nommé Chef du bureau de soutien aux associations et de la participation des habitants (2014-2019).

Certes, sa trajectoire professionnelle orientée vers la gestion de projet et sa connaissance du monde associatif lui confèrent des compétences précieuses pour administrer la politique de la Ville. Par exemple, l'expérience de notre enquê­té dans des organisations soutenant l'insertion sociale et l'intégration (comme le FASILD ou l'ACSé) a pu le placer dans un rôle d'interface entre les associations et les institutions — ce qui l'inscrit indirectement dans une dynamique « participative ». Toutefois, cette expertise technique n'est pas tout à fait alignée avec les exigences pratiques de la mise en œuvre d'une « offre publique de participation » renouvelée.

En tant que responsable du pilotage du dispositif des conseils citoyens à l'échelle de l'adminis­tration, Kaïs MARZOUKI occupe une position stratégique qui requiert une compréhension fine des enjeux de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville. Idéalement, il s'agit d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions systématiques pour surmonter les blocages institutionnels et pour garantir la constitution de véritables instances impliquées dans la « coconstruction » des contrats de ville sur l'ensemble du territoire national.

Afin de pallier les lacunes des agents de l'adminis­tration centrale — composée par quelques chargés de mission seulement — en matière de participation citoyenne et

le manque de moyens humains et financiers, le CGET « décentralise » certaines de ses responsabilités en confiant par exemple la formation des conseillers citoyens à l'École du renouvellement urbain (ERU)⁶⁸² et la gestion de la plateforme nationale *conseilscitoyens.fr* à la FCSF.

Lorsqu'elle est nommée secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville auprès de Patrick KANNER le 11 février 2016, Hélène GEOFFROY débute son ministère par un « tour de France » des quartiers populaires⁶⁸³. Pendant sa tournée, la maire de Vaulx-en-Velin rencontre des conseillers citoyens qui lui font part de leur souhait de voir émerger un espace de mise en réseau.

Présentée lors de la « Rentrée citoyenne » du 27 octobre 2016 — qu'on évoquera plus longuement dans le **cinquième chapitre** —, la plateforme *conseilscitoyens.fr* est un espace d'information, de discussion et d'échange qui répond précisément à ce besoin. Près d'un mois avant la « grand-messe »⁶⁸⁴, le CGET prend contact avec la FCSF pour lui proposer avec beaucoup d'insistance de gérer cette plateforme⁶⁸⁵.

En fait, la Fédération a plusieurs raisons d'accepter : la moitié de ses adhérents est localisée dans les QPV, le projet fédéral 2014-2022⁶⁸⁶ est centré sur le développement du pouvoir d'agir des habitants (Louis, 2021), et le partenariat permet à l'organisation de renforcer ses relations avec le CGET. Finalement, l'animation du site *conseilscitoyens.fr* est confiée à Julien BASTIDE — un professionnel de l'éducation populaire qui mène en parallèle une carrière de journaliste, critique et auteur dans le domaine de la bande-dessinée.

Tout d'abord, cette plateforme est un site d'information grand public qui permet à tous de localiser les conseils citoyens, de consulter les dernières actualités et de télécharger des ressources spécifiques sur le dispositif. Ensuite, *conseilscitoyens.fr* est un espace collaboratif privé⁶⁸⁷ destiné à l'ensemble des participants pour présenter

⁶⁸² Dans cette thèse, l'action de l'ERU n'est abordée qu'à travers le point de vue des conseillers citoyens et des techniciens des collectivités territoriales. Nous avons manqué de temps pour interroger les formateurs, mais c'est une piste de recherche très intéressante étant donné les témoignages recueillis en entretien.

⁶⁸³ *La Dépêche*, « "Il faut avoir envie de transformer son quartier" », *La Dépêche* [en ligne], 9 septembre 2016. Disponible sur : <<https://www.ladepêche.fr/article/2016/09/09/2415195-il-faut-avoir-envie-de-transformer-son-quartier.html>>, consulté le 10 septembre 2024.

⁶⁸⁴ En entretien, cette expression revient souvent pour qualifier la « Rentrée citoyenne ».

⁶⁸⁵ Entretien avec Julien BASTIDE (n° 1), animateur de la plateforme *conseilscitoyens.fr*, réalisé le 20 octobre 2020 de 14:00 à 15:19 en visioconférence.

⁶⁸⁶ FCSF, « La Fabrique des possibles. Projet fédéral 2014-2022 », *centres-sociaux.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.centres-sociaux.fr/ressources/projet-federal-2014-2022/>>, consulté le 10 septembre 2024.

⁶⁸⁷ Pour les besoins de notre enquête, nous avons créé un faux compte de conseiller citoyen avec la complicité des membres d'un conseil citoyen de notre échantillon.

leur conseil citoyen, mettre en valeur son action, partager des documents locaux ou nationaux, participer à un forum d'entraide, lancer des projets collectifs et recevoir une lettre d'information électronique mensuelle sur les enjeux de la politique de la Ville et de la « participation citoyenne » par exemple.

Malgré la délégation de certaines activités à l'ERU et à la FCSF, l'administration centrale reste l'interlocutrice privilégiée des acteurs chargés du pilotage du nouveau dispositif (État, intercommunalités et communes).

En avril 2016, le CGET publie sur son site internet un document intitulé *Conseils citoyens : les réponses à vos questions*⁶⁸⁸. Cette « foire aux questions » (FAQ) permet de donner une interprétation « officielle » de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (en l'absence de décrets d'application) et de préciser le « cadre de référence national » paru deux ans plus tôt — on y reviendra en détail dans le **quatrième chapitre**. Par son contenu, ce document technique s'inscrit dans une logique de rationalisation et d'encadrement de la démocratie participative.

En fournissant des instructions précises, la FAQ fonctionne comme un guide méthodologique qui permet d'abord d'harmoniser les pratiques à l'échelle nationale. Par exemple, l'administration centrale spécifie les étapes à suivre dans la procédure du tirage au sort, les critères à considérer pour la constitution des listes nominatives et les mécanismes de sélection.

Dans le même temps, les agents du CGET reconnaissent la nécessité d'introduire une certaine souplesse pour adapter l'action publique aux spécificités locales. En effet, le document indique aussi que « *la parité ne doit pas être vue comme une contrainte mais comme un objectif à atteindre* » et qu'il serait « *contre-productif d'exclure les membres du conseil citoyen pour satisfaire strictement à ce principe* »⁶⁸⁹. Cette reconnaissance implicite des limites d'une approche trop rigide répond aux critiques portant sur le caractère « déconnecté » de l'action publique — car l'efficacité de la démocratie locale reposerait pour partie sur la capacité des démarches à s'ancrer dans les territoires et à s'adapter aux spécificités locales.

Finalement, la FAQ tente de concilier l'idéal normatif et le pragmatisme opérationnel. En offrant une sorte d'« exégèse » de la Loi « Lamy », le CGET s'érige en

⁶⁸⁸ CGET, *Conseils citoyens : les réponses à vos questions*, irev.fr [en ligne], avril 2016. Disponible sur : <https://irev.fr/sites/default/files/atoms/files/foire_aux_questions_conseils_citoyens_2016_.pdf>, consulté le 19 mars 2024.

⁶⁸⁹ CGET, *op. cit.*, 2016, p. 10.

arbitre de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens, tout en naviguant dans l'espace flou laissé par l'absence de décrets d'application. Cette position ambivalente reflète la complexité de gouverner la « démocratie participative » dans un cadre institutionnel où les enjeux politiques se croisent et s'opposent, surtout à l'échelle locale.

Dans les territoires, les préfets sont les garants de l'installation des conseils citoyens dans les intercommunalités et les communes. Cependant, leurs pratiques qui s'inscrivent traditionnellement dans une approche *top-down* sont mises à l'épreuve par le nouvel « impératif » participatif porté par la réforme de la politique de la Ville de 2014.

3.1.3. Les pratiques administratives des préfectures sont mises à l'épreuve par le nouvel « impératif » participatif porté par la réforme de la politique de la Ville de 2014

En analysant les pratiques administratives des préfectures, nous démontrons que malgré la montée en compétence de l'État qui fait de l'échelon préfectoral le garant de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens dans les territoires (**3.1.3.1.**), l'éthique personnelle et professionnelle des hauts fonctionnaires détermine la stratégie de négociation ou de coercition qui conditionne la « réussite » ou l'« échec » de la « participation citoyenne » (**3.1.3.2.**).

3.1.3.1. La montée en compétence de l'État fait de l'échelon préfectoral le garant (malgré lui) de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens dans les territoires

À la fin des années 1980, la politique de la Ville s'institutionnalise avec la création d'un CNV, d'un CIV et d'une DIV par le décret du 28 octobre 1988⁶⁹⁰ — on l'a vu. Rattachée auprès des services du Premier ministre, la DIV est placée sous l'autorité d'un délégué interministériel nommé par décret en conseil des ministres et elle est

⁶⁹⁰ Décret n°88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement urbain, 1988, *op. cit.*

gérée (à l'origine) par le ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement. Dans les premiers temps de la politique de la Ville, ce sont donc les DIV qui conçoivent et qui mettent en œuvre les dispositifs de cette nouvelle politique publique à l'échelle nationale.

Dans les territoires, les services déconcentrés de l'État⁶⁹¹ sont chargés du volet opérationnel de la politique de la Ville sous l'autorité des préfets de région (*encadré n° E3-3*) et de département (surtout). Par ailleurs, ces hauts fonctionnaires sont appuyés par des sous-préfets ville dans les 31 départements les plus urbanisés du territoire national.

Encadré n° E3-3 : La mise à l'écart progressive de la Région dans le pilotage de la politique de la Ville

Avant la réforme de 2014, la mission « politique de la Ville » est partagée par les échelons départementaux et régionaux.

En 2009, les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)⁶⁹² sont créées dans le cadre de la RGPP et du processus de regroupement des services déconcentrés de l'État pour remplacer les Directions régionales (DRJS) et départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), les Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et la Direction régionale de l'ACSé.

Placées sous l'autorité du préfet de région, les DRJSCS sont chargées du pilotage des politiques publiques en matière sociale, sportive, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative. Par ailleurs, elles assurent aussi une fonction de pilotage, d'appui technique et d'expertise pour les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). Concrètement, les DRJSCS sont les services référents pour la politique de la Ville au niveau des services régionaux de l'État. Pour assister le préfet de région dans l'exercice de ses missions, le Secrétaire général aux affaires régionales

⁶⁹¹ En France, les services déconcentrés de l'État sont des structures administratives locales qui mettent en œuvre les politiques publiques nationales sous l'autorité des préfets, en les adaptant aux spécificités des territoires.

⁶⁹² Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, JORF [en ligne], n° 0288, 12 décembre 2009. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021466900>>, consulté le 20 mars 2024.

(SGAR)⁶⁹³ dispose d'un service propre (un secrétariat) essentiellement composé de cadres. En son sein, des chargés de mission jouent alors un rôle important dans le pilotage des dispositifs de la politique de la Ville.

Après la promulgation de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, l'échelon départemental reprend la main sur la mission. Cette nouvelle étape dans la mise à l'écart progressive de la Région s'explique par la volonté du gouvernement de « trouver la bonne échelle » pour gérer le fait urbain, conformément aux préconisations formulées par la Cour des comptes dans son rapport thématique de 2012⁶⁹⁴.

En fait, les agents régionaux ont été supplantés par les délégués du préfet — sur lesquels on revient ci-après. Et ce d'autant plus que la réforme territoriale de l'État et la fusion des régions entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016⁶⁹⁵ rend leur travail de plus en plus difficile. Dans un entretien réalisé le 24 novembre 2020, Caleb MÜLLER témoigne de ces contraintes : « *Avant, le Nord-Pas-de-Calais était une région à taille humaine. La position centrale de Lille faisait que les agents pouvaient rencontrer les acteurs de terrain et engager un travail de formation. Depuis la création de la région des Hauts-de-France en 2014, le terrain de jeu s'est agrandi ! Quand je pars dans l'Oise, c'est pour la journée* », explique cet agent de l'État à l'échelon régional⁶⁹⁶. À ces considérations pratiques s'ajoute la reprise en main de la quasi-totalité des budgets opérationnels par le SGAR, si bien que « *certaines institutions régionales ont complètement disparu du paysage de la politique de la Ville* », indique notre enquêté⁶⁹⁷.

Sur le « dossier » des conseils citoyens, la Région propose un appui méthodologique aux collectivités territoriales pour travailler sur leur « calibrage » en fonction des instances existantes et encourager leur mise en réseau. Par exemple, elle propose de mettre à disposition des collectivités territoriales des jeunes en « service

⁶⁹³ Décret n° 2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales, JORF [en ligne], n° 0120, 26 mai 2009. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020664920>>, consulté le 20 mars 2024.

⁶⁹⁴ Cour des Comptes, 2012, *op. cit.*

⁶⁹⁵ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF [en ligne], n° 0014, 17 janvier 2015. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030109622>>, consulté le 20 mars 2024.

⁶⁹⁶ Entretien avec Caleb MÜLLER (n° 1), agent de l'État à l'échelle régionale, réalisé le 24 novembre 2020 de 11:15 à 12:34 en visioconférence puis par téléphone.

⁶⁹⁷ *Ibid.*

civique »⁶⁹⁸. Ces derniers ont notamment été mobilisés pour les opérations de « tirage au sort », quelle que soit la forme qu'il a pu prendre dans le processus de constitution du public des conseils citoyens qui fait l'objet du **quatrième chapitre** de cette thèse.

Après la création des contrats de ville par la Loi du 10 juillet 1989 approuvant le X^e Plan (1989-1992)⁶⁹⁹, le rôle de l'État dans la mise en œuvre de la politique de la Ville est renforcé. En effet, la Loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 (dite « Delebarre »)⁷⁰⁰ et la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite « Borloo »)⁷⁰¹ font — en théorie — des préfets et des sous-préfets de département les principaux « animateurs » de la politique publique.

Dans un ouvrage intitulé *L'État animateur. Essai sur la politique de la Ville* publié en 1994, Jacques DONZELOT et Philippe ESTÈBE analysent la transformation des pratiques de l'État après la décentralisation. Pour les chercheurs, l'administration de la politique de la Ville serait passée d'un modèle de direction à un modèle d'animation par la mobilisation et la coordination des acteurs de l'action publique dans une approche plus intégrée et transversale des politiques urbaines (Donzelot, Estèbe, 1994). Cependant, nous démontrerons que la culture administrative de l'État s'oppose souvent (mais pas toujours) à la culture de la « démocratie participative ».

Après les « révoltes sociales » de 2005, le gouvernement de Dominique DE VILLEPIN crée une nouvelle catégorie de préfets par le décret du 22 décembre⁷⁰². Placés auprès des préfets dans six départements (Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise)⁷⁰³, les préfets délégués pour l'égalité des chances (PDEC) sont chargés de coordonner et de mettre en œuvre la politique du

⁶⁹⁸ Créé en 2010 en France, le service civique est un dispositif destiné à engager les jeunes de 16 à 25 ans — jusqu'à 30 ans pour les personnes en situation de handicap — dans des missions d'intérêt général, visant à renforcer la cohésion sociale et la solidarité, tout en offrant aux volontaires une expérience citoyenne et formatrice.

⁶⁹⁹ *Loi n°89-470 du 10 juillet 1989 approuvant le X^e Plan (1989-1992)*, JORF [en ligne], 11 juillet 1989. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000875586>>, consulté le 20 mars 2024.

⁷⁰⁰ *Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville*, 1991. *op. cit.*

⁷⁰¹ *Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, 2003, *op. cit.*

⁷⁰² « Article 1 », *Décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005 relatif aux préfets délégués pour l'égalité des chances*, JORF [en ligne], n° 299, 24 décembre 2005. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000457093>>, consulté le 20 mars 2024.

⁷⁰³ « Article 1 », *Décret n° 2005-1646 du 27 décembre 2005 désignant les départements dans lesquels est nommé un préfet délégué pour l'égalité des chances*, JORF [en ligne], n° 301, 28 décembre 2005. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000267827>>, consulté le 20 mars 2024.

Gouvernement en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations, y compris la politique d'intégration des immigrés.

En 2008, le dispositif des délégués du préfet est créé à partir des propositions du plan « Espoir Banlieues » afin de renforcer la présence de l'État dans les quartiers, faciliter la mise en œuvre de la politique de la Ville et améliorer la coordination des services étatiques entre eux et avec les collectivités locales⁷⁰⁴.

Cette montée en compétence dans le domaine de la politique de la Ville fait de l'échelon préfectoral le garant (malgré lui) de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens sur les territoires, comme dans les départements de la région des Hauts-de-France par exemple.

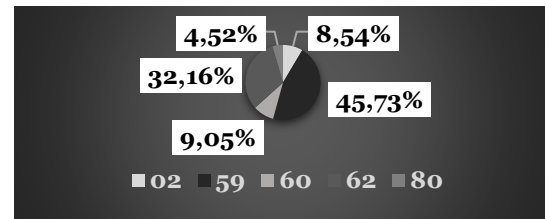
Historiquement, la région des Hauts-de-France est un « laboratoire » privilégié de la politique de la Ville et de l'offre publique de participation déployée dans les quartiers populaires. Après l'Île-de-France, c'est la région qui concentre la plus grande population d'habitants résidant en QPV (667 970 personnes en 2013, soit 11 % de la population régionale contre 7,5 % en moyenne nationale).

Initialement, les actes réglementaires⁷⁰⁵ dessinent les contours de 199 QPV sur l'ensemble du territoire : 17 dans le département de l'Aisne (8,54 %), 91 dans le département du Nord (45,73 %), 18 dans le département de l'Oise (9,05 %), 64 dans le département du Pas-de-Calais (32,16 %) et 9 (4,52 %) dans le département de la Somme (*figures n° F3-1 et F3-2*).

⁷⁰⁴ DUCHENE Rémi, GEORGES Philippe, PLANEL Maurice-Pierre, SINTIVE Jean-Christophe, *Pérenniser et harmoniser le dispositif des délégués du préfet*, Rapport de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires sociales, *vie-publique.fr* [en ligne], juillet 2011. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/rapport/32089-perenniser-et-harmoniser-le-dispositif-des-delegues-du-prefet>>, consulté le 20 mars 2024.

⁷⁰⁵ « Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains », JORF [en ligne], n° 0302, 31 décembre 2014. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030007934>>, consulté le 27 mars 2024 et « Décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville », JORF [en ligne], n° 0214, 16 septembre 2015. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031175043>>, consulté le 27 mars 2024.

	QPV	%
02	17	8,54 %
59	91	45,73 %
60	18	9,05 %
62	64	32,16 %
80	9	4,52 %
Total	199	100 %



Figures n° F3-1 et F3-2 : Tableau et graphique modélisant la répartition légale des QPV dans les départements de la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)⁷⁰⁶

Toutefois, deux départements concentrent une part significative des enjeux urbains et sociaux après la réforme de 2014 : le Nord et le Pas-de-Calais qui bénéficient d’une organisation préfectorale spécifique pour mettre en œuvre la nouvelle politique de la Ville.

Plus que celle-ci, c’est l’éthique personnelle et professionnelle des fonctionnaires et des hauts fonctionnaires qui influence le processus d’implémentation des conseils citoyens à l’échelle locale.

3.1.3.2. L’éthique personnelle et professionnelle des hauts fonctionnaires détermine la stratégie de mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens

Dans le département du Pas-de-Calais, la politique de la Ville est administrée par un sous-préfet, secrétaire général adjoint de la préfecture du Pas-de-Calais et chargé de la mission « cohésion sociale » auprès du préfet du Pas-de-Calais (*figure n° F3-3*).

Début	Fin	NOM	Prénom
2014	2016	CZERWINSKI	Xavier
2016	2019	SMITH	Richard
2019	2021	BOULANJON	Franck
2021	2023	RICHERT	Jean
2023	?	FLAHAUT	François

Figure n° F3-3 : Liste des sous-préfets chargés de la cohésion sociale dans le département du Pas-de-Calais (2014-2024)

⁷⁰⁶ Légende : 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; QPV=Quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

Après la promulgation de la Loi « Lamy », ce poste est occupé par Xavier CZERWINSKI, un ingénieur agronome spécialisé en économie rurale et politique dont le service est surtout marqué par le démantèlement de la « jungle » de Calais⁷⁰⁷ (2014-2016)⁷⁰⁸. Entre 2016 et 2019, il est remplacé par Richard SMITH, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts qui a occupé des positions de direction au sein de l'administration centrale sur des thématiques agro-environnementales qui relèvent de son domaine d'expertise (2016-2019)⁷⁰⁹. Cette fonction est ensuite dévolue à Frédéric BOULANJON, un juriste qui s'est dirigé vers le ministère de l'Intérieur et qui est devenu administrateur territorial auprès des collectivités territoriales avant de poursuivre une carrière préfectorale (2019-2021)⁷¹⁰. Ensuite, ce poste échoit à Jean RICHERT, un magistrat de l'ordre judiciaire qui a exercé des offices de procureur de la République et qui est passé par la fonction de directeur de cabinet en préfecture (2021-2023)⁷¹¹. Enfin la mission revient à François FLAHAUT, un ancien commissaire de police reconverti dans l'administration départementale et au ministère de l'Intérieur qui a exercé à son tour des fonctions de directeur de cabinet en préfecture (depuis 2023)⁷¹².

Pour résumer, la sociographie des sous-préfets chargés de la cohésion sociale met au jour la sélection systématique d'hommes, blancs, âgés d'environ 40 ans, hauts fonctionnaires, en situation de mobilité géographique et professionnelle, dont les profils sont diversifiés et techniquement spécialisés, mais éloignés de la politique de la Ville. Par ailleurs, la succession rapide des sous-préfets met en évidence une forme

⁷⁰⁷ Entre 2015 et 2016, la « jungle » de Calais (Pas-de-Calais) était un campement informel où se regroupaient des migrants cherchant à entrer illégalement au Royaume-Uni, et qui était caractérisé par l'absence de structures officielles d'accueil et ses conditions de vie précaires.

⁷⁰⁸ *Sud Ouest*, « L'agriculture est mon domaine de prédilection », *Sud Ouest* [en ligne], 25 novembre 2016. Disponible sur : <<https://www.sudouest.fr/economie/agriculture/l-agriculture-est-mon-domaine-de-predilection-3570996.php>>, consulté le 27 mars 2024.

⁷⁰⁹ Préfecture du Nord, « Prise de fonction de Richard Smith, directeur de cabinet », *nord.gouv.fr* [en ligne], 21 janvier 2021. Disponible sur : <<https://www.nord.gouv.fr/Actualites/Actualites/Prise-de-fonction-de-Richard-Smith-directeur-de-cabinet#:~:text=Il%20succ%C3%A8de%20%C3%A0%20Romain%20Royet,ce%20lundi%2018%20janvier%202021>>, consulté le 27 mars 2024.

⁷¹⁰ Préfecture du Loiret, « Biographie du directeur de cabinet », *loiret.gouv.fr* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.loiret.gouv.fr/contenu/telechargement/62440/414666/file/Biographie_directeur_cabinet.pdf>, consulté le 27 mars 2024.

⁷¹¹ BACOT Georges, « Préfecture du Pas-de-Calais : départ du secrétaire général adjoint », *La Gazette Nord - Pas-de-Calais* [en ligne], 18 août 2023. Disponible sur : <<https://www.gazettenpdc.fr/article/prefecture-du-pas-de-calais-depart-du-secretaire-general-adjoint>>, consulté le 27 mars 2024.

⁷¹² CHARTREL Aline, « Pas-de-Calais : qui est le nouveau secrétaire général adjoint de la préfecture ? », *La Voix du Nord* [en ligne], 29 août 2023. Disponible sur : <<https://www.lavoixdunord.fr/1366831/article/2023-08-29/pas-de-calais-qui-est-le-nouveau-secretaire-general-adjoint-de-la-prefecture>>, consulté le 27 mars 2024.

d'instrumentalisation de ces postes dans une logique de carrière plutôt que dans une perspective de renforcement de la cohésion sociale.

Cette inexpérience a pu poser un certain nombre de problèmes aux acteurs de la politique publique.



« Mon sous-préfet essaye de rester à la surface, mais il surnage ! Parfois, il tient des discours un peu embarrassants et il fait des conneries. Qu'est-ce qu'il nous a fait encore comme bourde, récemment ? Dans les nouveaux contrats de ville, l'État s'est engagé à soutenir à hauteur de 50 % des projets portés par les associations sélectionnées dans le cadre des [conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)] pour une durée de trois ans. En réunion, il s'est mis à claironner qu'on allait financer tous les projets. Forcément, les associations sont venues frapper à la porte : "c'est le sous-préfet qui l'a dit" ! Mais non, on opère une sélection en interne, sinon on ouvre une brèche à toutes les associations dont le business model est d'exploiter la misère sociale des habitants des quartiers prioritaires », témoigne un délégué du préfet à la préfecture du Pas-de-Calais qui a tenu à rester complètement anonyme⁷¹³.

En tant que représentants de l'État dans les territoires, ces agents jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de la politique de la Ville. Cependant, leur manque de familiarité avec les spécificités de la politique publique peut entraîner des erreurs qui conduisent à fragiliser l'efficacité de l'action publique et à compromettre la crédibilité des institutions auprès des acteurs locaux. Ainsi, le recours à des profils technocratiques et généralistes accentue le sentiment de « déconnexion » entre les politiques élaborées à l'échelle nationale et déclinées à l'échelle locale.

En outre, cette lacune est redoublée d'une incompatibilité majeure entre l'État et la politique de la Ville.

Dans un ouvrage intitulé *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État* publié en 2013, Renaud EPSTEIN écrit que « la figure du préfet (ou du sous-préfet) animateur, organisant la mise en cohérence locale des programmes étatiques, est restée au stade de fiction, d'autant plus que le corps préfectoral ne s'est pas véritablement converti à une politique qui allait à l'encontre de sa culture du commandement et de l'arrangement » (Epstein, 2013, p. 48). Ici, les impératifs de

⁷¹³ Entretien avec un délégué du préfet à la préfecture du Pas-de-Calais, entièrement anonymisé pour préserver sa carrière au sein du corps préfectoral.

gestion de l'action publique entrent bien en contradiction avec les conditions de réalisation du nouvel « impératif » participatif.

Après la diffusion des circulaires, les sous-préfets chargés de la cohésion sociale pressent les délégués du préfet de mettre en place les conseils citoyens dans les QPV du Pas-de-Calais avant l'été 2015. Dans leurs témoignages, les agents de l'État critiquent ouvertement cette stratégie *a priori* volontariste. En effet, les sous-préfets de la Ville adoptent une approche très directive qui ne laisse aucune marge de manœuvre aux acteurs chargés d'installer le nouveau dispositif de « démocratie participative » à l'échelle locale.



« Tout ce qui comptait, c'était de prendre ces arrêtés préfectoraux pour démontrer que le dispositif avait bien été mis en œuvre sur le territoire. Dans pas mal de communes, des habitants se sont retrouvés sur les listes sans même avoir donné leur accord pour faire partie du conseil citoyen ! Certains [...] n'ont même jamais existé, en fait », témoigne Laurette JODION, déléguée du préfet à la préfecture du Pas-de-Calais, dans un entretien réalisé le 21 mars 2024⁷¹⁴.

Cette approche révèle une compréhension limitée de la « démocratie participative » — envisagée comme une fin en soi —, car elle est réduite à une série de procédures administratives à valider, sans réelle prise en compte de l'« engagement participatif » comme un processus dynamique (Talpin, 2008 ; Petit, 2017).

Parfois, cette stratégie de l'État a pu mener à des situations de désajustement professionnel et de « malheur militant » (Fillieule, Leclercq, Lefebvre, 2022). En effet, les délégués du préfet de notre échantillon se distinguent souvent des sous-préfets par la diversité de leurs profils et par leur ouverture aux procédures qui favorisent (vraiment) la participation des habitants des quartiers populaires à toutes les étapes de la « coconstruction » de la politique de la Ville (*encadré n° E3-4*).

⁷¹⁴ Entretien réalisé avec Laurette JODION (n° 2), déléguée du préfet à la préfecture du Pas-de-Calais, réalisé le 21 mars 2024 de 09:37 à 11:48 en visioconférence.

Encadré n° E3-4 : Portrait de Laurette JODION, itinéraire d'une bifurcation classique vers le poste de déléguée du préfet⁷¹⁵

Née le 6 juillet 1975 à Béthune (Pas-de-Calais) d'un père cadre dans l'industrie pharmaceutique et d'une mère infirmière puéricultrice qui termine sa carrière professionnelle comme directrice de crèche, Laurette JODION grandit à Beuvry (Pas-de-Calais) dans une famille aisée mais engagée dans le champ associatif et qui façonne ses idées politiques à gauche de l'échiquier politique.

Après une licence de physique-chimie à l'Université d'Artois de Lens (Pas-de-Calais), notre enquêtée qui est inspirée par des exemples familiaux — son grand-père a été directeur d'école, son oncle instituteur et sa tante professeur d'anglais — entre à l'Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) d'Arras (Pas-de-Calais) pour devenir enseignante.

En poste dès 1998, Laurette JODION exerce le métier de professeure des écoles à Auchy-les-Mines (Pas-de-Calais) dans un milieu social très défavorisé qui rompt radicalement avec ce qu'elle a vécu dans sa socialisation primaire. « *Ça m'a mis une claque !* », s'exclame-t-elle dans un entretien réalisé le 21 mars 2024⁷¹⁶. Dans cette école classée en Réseau d'éducation prioritaire (REP), la jeune femme a pourtant l'impression d'être à sa place et d'apporter une contribution à la société — « *un service public* » — pendant deux ans⁷¹⁷.

Après un passage de trois années dans un établissement rassemblant un public plus aisé à Labourse (Pas-de-Calais), Laurette JODION demande sa mutation à Beuvry — la commune où elle a grandi, dans une école catégorisée comme « *l'école des fous* » et des « *cassos* » — c'est-à-dire des « cas sociaux » — à cause de la stigmatisation dont sont victimes les enfants issus des quartiers populaires qui y sont inscrits en masse. Finalement, c'est là que notre enquêtée exercera sa profession de 2003 à 2018. Afin d'« *améliorer l'ordinaire* »⁷¹⁸ des enfants dont elle a la charge, Laurette JODION s'associe avec l'association des parents d'élèves et la coopérative scolaire pour monter

⁷¹⁵ Ce portrait sociologique a été peint à partir d'un entretien en visioconférence réalisé avec Laurette JODION le 21 mars 2024 en visioconférence.

⁷¹⁶ Entretien réalisé avec Laurette JODION (n° 2), déléguée du préfet à la préfecture du Pas-de-Calais, réalisé le 21 mars 2024 de 09:37 à 11:48 en visioconférence.

⁷¹⁷ *Ibid.*

⁷¹⁸ *Ibid.*

des projets déposés par la Ville. Par son métier, notre enquêtée est entrée dans une sorte de démarche d'éducation populaire.

Toutefois, son investissement au sein de l'école lui est reproché par son mari. La rupture qui s'en suit constitue un bouleversement pour Laurette JODION qui se remet en question et qui décide de changer de vie. Dans un premier temps, la professeure des écoles ne sait pas dans quel domaine reconvertir ses compétences. Puis, notre enquêtée fait la rencontre d'un agent préfectoral qui la met en relation avec une déléguée du préfet au passé d'enseignante — tout comme elle. Encouragée par son entourage, Laurette JODION décide de candidater et rejoint la préfecture du Pas-de-Calais où elle deviendra « *par goût personnel* »⁷¹⁹ référente sur les questions de « participation citoyenne ».

Dans une étude sociographique effectuée par Labo Cités sur les 25 délégués du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes⁷²⁰ et reprise dans *Les Cahiers du développement social urbain* en 2023, Marjorie FROMENTIN démontre que ces agents « (très) spéciaux » de l'État se caractérisent par une quasi-parité entre les femmes et les hommes — ce qui est assez rare dans les métiers de la politique de la Ville largement féminisés (Nonjon, 2006) —, une moyenne d'âge de 46 ans, un niveau de diplôme de master ou équivalent avec des spécialisations dans des domaines variés (droit, études urbaines et science politique par exemple), et une forte représentation des fonctionnaires de catégorie A mis à disposition par leur administration d'origine pour exercer leur mission (Fromentin, 2023). Bien que les délégués du préfet soient majoritairement issus de la fonction publique avec une représentation large des ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Éducation nationale, une minorité (environ 10 %) de contractuels provient d'autres organismes ou de la société civile⁷²¹.

Cette variété de parcours et cette position de « relais » de l'État dans les quartiers populaires se traduit souvent par une adhésion forte mais relativement silencieuse aux théories et aux pratiques de l'*empowerment* (encadré n° E3-5).

⁷¹⁹ *Ibid.*

⁷²⁰ Labo Cités, « Les équipes politique de la Ville en 2023, arrêt sur image », *labo-cites.org* [en ligne], 26 janvier 2024. Disponible sur : <<https://www.labo-cites.org/article/ressources-et-acteurs/les-equipes-politique-de-la-ville-en-2023-arret-sur-image>>, consulté le 10 septembre 2024, 2 pp.

⁷²¹ CGET, « Délégués du préfet : les relais de l'État dans les quartiers », *En bref*, n° 39, 31 mai 2017. Disponible sur : <<http://i.ville.gouv.fr/index.php/reference/14402/delegues-du-prefet-les-relais-de-l-etat-dans-les-quartiers-en-bref-du-commissariat-general>>, consulté le 10 septembre 2024.

Encadré n° E3-5 : Portrait de Rodrigue MATISSE, un représentant de l'État *contre* l'État ?⁷²²

Né le 3 mars 1987 à Dinan (Côtes-d'Armor) d'un père vietnamien pupille de la Nation qui grimpe l'échelle sociale pour exercer la profession de médecin et d'une mère au foyer, Rodrigue MATISSE grandit dans un petit village breton en bord de mer.

Après une première année de licence d'anglais peu concluante à la faculté de Rennes, notre enquêté se redirige vers un diplôme universitaire de technologie (DUT) carrières sociales, animation sociale et socio-culturelle sur les conseils du père d'une amie qui travaille comme éducateur à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Admis à Tourcoing (Nord) en 2006, Rodrigue MATISSE rejoint rapidement le Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (Genepi) — une association qui regroupe des étudiants bénévoles intervenant en prison et dans les structures de la PJJ. En 2007, notre enquêté a l'opportunité d'animer des ateliers socio-culturels dans les premiers Établissements pénitenciers pour mineurs (EPM). Faisant suite à l'obtention de son DUT en 2008, le jeune homme sollicite le directeur de l'EPM de Quiévrechain (Nord) pour obtenir un poste. Toutefois, il ne parvient pas à obtenir le concours l'année suivante.

Pour assurer ses arrières, Rodrigue MATISSE décide de s'inscrire en licence professionnelle de coordinateur de projets sociaux de territoire à l'Université de Lille. Pendant sa formation de 2009 à 2010, il devient responsable de la section locale du Genepi et il est même bombardé délégué régional. Poursuivant ses études supérieures par un master en sciences de l'éducation, notre enquêté abandonne en milieu d'année et se consacre à son emploi d'assistant d'éducation dans un collège. Son temps libre lui permet de préparer le concours d'entrée à l'ENPJJ de Roubaix — c'est d'ailleurs là que s'ouvre la concertation nationale sur la politique de la Ville le 11 octobre 2012.

Après l'obtention de son diplôme en 2014, Rodrigue MATISSE devient éducateur pour les Services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO) et pour l'Unité éducative en milieu ouvert (UEMO) de Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais), Roubaix et Tourcoing. Alors qu'il est chargé d'un cas désespéré, l'éducateur apprend que la mère de cet enfant s'est suicidée. Malgré tous ses efforts pour faire face, Rodrigue MATISSE traverse une période de dépression qui le pousse à chercher un autre emploi.

⁷²² Ce portrait sociologique a été peint à partir d'un entretien réalisé avec Rodrigue MATISSE le 21 juin 2021 en visioconférence.

En 2018, il passe deux entretiens avec succès pour un poste de délégué du préfet : un dans le département du Pas-de-Calais, et un autre dans le département du Nord. Notre enquêté choisira le second, en expliquant s'être retrouvé davantage dans la ligne du PDEC et de son cabinet.

Dans un entretien réalisé le 22 juin 2021, Rodrigue MATISSE décrit la démocratie représentative comme un système politique « *très imparfait* »⁷²³. Pour lui, l'abstention des habitants des quartiers populaires s'expliquerait en partie par l'attitude des élus qui sont inscrits dans des logiques « *clientélistes* »⁷²⁴ et qui « *n'en ont rien à foutre des gens* »⁷²⁵. Afin de contrer cette tendance lourde, notre enquêté est partisan du vote obligatoire (« *au risque de favoriser les extrêmes* »⁷²⁶) et de la prise en compte du vote blanc. Investi un temps dans son conseil de quartier, il dénonce le dispositif comme une « *vaste blague* »⁷²⁷. Dans le cadre de ses fonctions de délégué du préfet, Rodrigue MATISSE a tenté de favoriser le développement du pouvoir d'agir des conseillers citoyens en les forçant à devenir « *les coconstructeurs et pas les animateurs des contrats de ville* »⁷²⁸ — comme on le verra dans le **cinquième chapitre**.

Reste que la stratégie coercitive idéal-typique (à l'échelle de la France) menée par des sous-préfets néophytes et désintéressés de la politique de la Ville a conduit à une installation rigide et éphémère des conseils citoyens dans le Pas-de-Calais. Pourtant, une autre voie était possible, comme en témoigne l'exemple de la mise en œuvre du dispositif dans le département du Nord.

Dans le département du Nord, la politique publique est pilotée par le PDEC auprès du préfet de la région des Hauts-de-France, préfet de la zone de défense et de sécurité Nord, préfet du Nord (*figure n° F3-4*).

⁷²³ Entretien avec Rodrigue MATISSE (n° 2), délégué du préfet à la préfecture du Nord, réalisé le 22 juin 2021 de 17:01 à 19:01 en visioconférence.

⁷²⁴ *Ibid.*

⁷²⁵ *Ibid.*

⁷²⁶ *Ibid.*

⁷²⁷ *Ibid.*

⁷²⁸ *Ibid.*

Début	Fin	NOM	Prénom
2015	2017	ELIZÉON	Sophie
2017	2020	BARNIER	Daniel
2021	2022	TUBIANA	Camille
2022	?	LASSERRE	Virginie

Figure n° E3-4 : Liste des PDEC dans le département du Nord (2015-2024)

En octobre 2015, le dossier des conseils citoyens n'est pas particulièrement avancé. À partir du moment où Sophie ELIZÉON (*encadré n° E3-6*) est nommée PDEC, l'agent de l'État devient donc la principale artisanne de l'implémentation (plutôt réussie) du nouveau dispositif de « démocratie participative » de la politique de la Ville sur le territoire.

Encadré n° E3-6 : Portrait de Sophie ELIZÉON, PDEC « fan » de la politique de la Ville et « adepte » des conseils citoyens⁷²⁹

Née le 2 novembre 1970 à Paris d'un père réunionnais et d'une mère corrézienne qui exercent tous deux le métier de postier — le premier est facteur et la seconde termine sa carrière comme cheffe d'établissement de La Poste —, Sophie ELIZÉON grandit dans une HLM de la commune de Plaisir (Yvelines). Alors que ses parents lui enseignent les valeurs qui participeront largement au succès de sa carrière administrative, son grand-père communiste l'initie déjà au monde des idées.

À l'âge de 14 ans, notre enquêtée quitte la métropole pour s'installer dans Les Avirons (La Réunion). « *Mon père serait volontiers resté. C'est ma mère [...] qui a voulu ce départ. Ils ont obtenu leur mutation et je me suis retrouvée sans mes amis dans un coin perdu [...]. J'étais très en colère mais cela n'a pas duré* », confie la préfète au journal *Libération* qui publie un portrait rare et intime en 2021⁷³⁰.

Après l'obtention de son baccalauréat C (scientifique) en 1988, Sophie ELIZÉON passe un diplôme d'études supérieures commerciales administratives et financières (option marketing et communication) à l'École supérieure de commerce (ESC) de Pau (Pyrénées-Atlantiques) en 1993 et un diplôme universitaire de langues et

⁷²⁹ Ce portrait sociologique a été peint à partir d'un entretien réalisé le 15 décembre 2022, des réseaux sociaux, de notices biographiques, de témoignages et d'articles de presse consacrés à Sophie ELIZÉON. Pour un portrait exhaustif, voir : BLOCH-LAINÉ Virginie, « Sophie Elizéon, fraternelle », *Libération* [en ligne], 6 juillet 2021. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/societe/sophie-elizeon-fraternelle-20210706_MCJ3ESQSRBHKJGP63QZ45DCTIU/>, consulté le 21 mars 2024.

⁷³⁰ Bloch-Lainé, 2021, *op. cit.*

civilisations de l’Océan indien (option créole réunionnais) à l’Institut de linguistique et d’anthropologie (ILA) de l’Université de La Réunion en 1997.

Entre temps (1996), elle adhère au Mouvement de formation des citoyens à la prise de position — devenue la Jeune chambre économique française (JCEF) —, une association reconnue d’utilité publique (un « club-service » à l’origine) qui recrute des adhérents de moins de 40 ans pour s’engager dans la mise en place de projets locaux. Comme la jeune femme est d’extraction modeste, cet engagement lui permet de voyager partout dans le monde (aux États-Unis d’Amérique ou au Japon par exemple).

À la fin de ses études, Sophie ELIZÉON devient attachée commerciale pour l’Association pour le développement de la prévention en entreprise (ADPE) pendant deux ans. Après son succès au concours de l’Agence nationale pour l’emploi (ANPE), elle accède à la fonction de conseillère à l’emploi pour les bénéficiaires du revenu minimum d’insertion (RMI).

Au tournant du millénaire (1999), Sophie ELIZÉON prend le poste de cheffe de projet de quartier pour l’association Saint-Denis 2000. Dans ce cadre, la professionnelle de la politique de la Ville met en œuvre le contrat de ville et suit les travaux des conseils de quartier. « *Ce fut une découverte, j’avais la sensation de servir quelque chose qui me dépassait. Accompagner des habitants dans des projets de développement, j’ai adoré ça. C’est peut-être galvaudé, mais c’est sincère* », explique Sophie ELIZÉON à propos de son ancien métier⁷³¹. En 2000, notre enquêtée poursuit sa carrière comme chargée de mission prévention, éducation et emploi à la mairie de La Possession (La Réunion).

Cependant, l’insularité pèse à son compagnon infirmier et le couple décide de rentrer en métropole avec leur fille Axelle (2 ans) en 2004. Dans un contexte de forte « disponibilité biographique » — elle bénéficie à ce moment-là d’un congé individuel de formation —, Sophie ELIZÉON passe son master de sociologie appliquée au développement local à l’Université de Lyon (2004-2005).

Rapidement, la famille déménage à Gap (Hautes-Alpes) où Sophie trouve un emploi de chargée de mission et de cheffe de projet pour le Plan local pour l’insertion et l’emploi (PLIE) en mairie (2005-2006). À nouveau, Sophie ELIZÉON et son compagnon déménagent pour Limoges (Haute-Vienne) où elle décroche un emploi de chargée de mission en développement économique en milieu rural pour l’Association

⁷³¹ *Ibid.*

interconsulaire de la Haute-Vienne (2006-2007). « *Quand je m'ennuie, je pars* », explique-t-elle à la presse⁷³².

Finalement, notre enquêtée est nommée déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes à la préfecture de La Réunion (2007-2012). Par la suite, l'agent de l'État devient déléguée interministérielle pour l'Égalité des chances des Français d'outre-mer auprès des services du Premier ministre (2012-2015). En 2015, Sophie ELIZÉON rejoint le corps préfectoral sans passer par l'ENA — elle revient souvent sur ce fait d'arme dont elle est fière, et qui lui a posé quelques problèmes de légitimité. Auprès de Michel LALONDE (préfet du Nord) qu'elle avait rencontré quelques années plus tôt dans l'exercice de ses fonctions préfectorales, Sophie ELIZÉON est nommée PDEC à l'âge de 45 ans. Dans un entretien réalisé le 15 décembre 2022, notre enquêtée nous assure être « *une grande fan de la politique de la Ville* » et une « *adepte des conseils citoyens* »⁷³³. En effet, toute son action est guidée par son interprétation très enthousiaste de la « *démocratie participative* ».

Dès sa prise de fonction, la question de la mise en œuvre des conseils citoyens est évoquée avec le préfet du Nord qui reçoit des directives du ministère de la Ville et du CGET. En tant que PDEC, Sophie ELIZÉON est garante de l'installation du dispositif.

Pour la préfète dont le profil est tout à fait singulier dans le corps préfectoral — une femme, racisée, issue des quartiers populaires, qui n'est pas passée par l'ENA et qui a gravi tous les échelons de la politique de la Ville —, le succès des conseils citoyens repose avant tout sur l'acceptation et sur l'engagement des acteurs chargés de les installer dans les intercommunalités et les communes.



« *Ma mission, c'était tout d'abord d'engager les collectivités qui devaient se doter d'un ou de plusieurs conseils citoyens à le faire. Au départ, j'ai ressenti beaucoup d'hésitations de la part des élus locaux qui [y] voyaient [...] une nouvelle forme de contre-pouvoir* », se rappelle notre enquêtée⁷³⁴.

Forte de ses années d'expérience comme chargée de projet politique de la Ville, elle adopte une stratégie de sensibilisation, de concertation et de négociation avec les

⁷³² *Ibid.*

⁷³³ Entretien avec Sophie ELIZÉON (n° 1), préfète déléguée pour l'égalité des chances (PDEC), réalisé le 15 décembre 2022 de 16:45 à 17:17 en visioconférence.

⁷³⁴ *Ibid.*

partenaires — en particulier avec les édiles qui se montrent réticents. Cette méthodologie révèle sa compréhension profonde de la politique de la Ville et des enjeux de la mise en œuvre d'une nouvelle instance de « démocratie participative » à l'échelle locale.

Afin de naviguer dans le « labyrinthe » des intérêts divergents, elle entreprend donc de convaincre les élus sur l'utilité de la « participation citoyenne » et de négocier un certain nombre d'arrangements — sur la question du tirage au sort, notamment — pour adapter les dispositions de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 aux contextes locaux. Pour mater les cas les plus réfractaires, Sophie ELIZÉON fait part de son intention de conditionner la signature des contrats de ville et le versement des crédits de la politique de la Ville à l'installation des conseils citoyens ; comme le prévoient les circulaires⁷³⁵.

Finalement, cette stratégie atypique — pour les services de l'État — menée par une ancienne professionnelle de la politique de la Ville aboutit à une installation plus souple mais plus durable des conseils citoyens qu'ailleurs.

*

Cette **première section** nous a permis de comprendre comment l'État impulse une mise en œuvre « à marche forcée » des conseils citoyens sous l'influence de sa culture administrative descendante.

Tout d'abord, la logique de gestion centralisée incarnée par les circulaires et les injonctions conduit généralement à une forme de « procéduralisation » de la « démocratie participative », privilégiant la conformité formelle du dispositif au détriment du développement d'une véritable démarche de « coconstruction » avec les habitants, les associations et les acteurs locaux des quartiers populaires. Cette approche descendante qui reproduit les dynamiques de domination étatique — faute d'agents suffisamment engagés et formés sur les questions de « participation citoyenne » — tend à institutionnaliser les conseils citoyens et à réduire leur rôle à celui d'instance « symbolique » de la politique de la Ville (comme dans le département du Pas-de-Calais).

⁷³⁵ Dans l'arrondissement d'Avesnes-sur-Helpe (Nord) par exemple, la PDEC a convaincu une maire (UMP) de mettre en place un conseil citoyen en lui indiquant qu'il serait « *dommage* » (*ibid.*) que son quartier prioritaire soit le seul du département à ne pas bénéficier des subventions de la politique publique auxquelles ses habitants ont droit.

Cependant, le processus d'implémentation est fortement influencé par l'éthique personnelle et professionnelle des agents de l'État qui sont capables d'articuler différemment les directives nationales et leur application dans les territoires locaux en fonction de l'interprétation et de l'appropriation qu'ils (se) font de l'« impératif » participatif (comme dans le département du Nord).

En définitive, notre travail invite à considérer les dispositifs « participatifs » comme un prisme à partir duquel il devient possible d'examiner les structures de pouvoir et les intérêts institutionnels qui façonnent l'action publique. Dans les collectivités territoriales, ces dynamiques coopératives et conflictuelles jouent d'ailleurs à plein dans la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens.

Section 2.

Les enjeux du pouvoir local conduisent à une mise en œuvre ambivalente du dispositif des conseils citoyens dans les collectivités territoriales

Cette **seconde section** est dédiée à l'analyse des dynamiques du pouvoir local qui influencent directement la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens. Comment les intercommunalités et les communes font-elles appliquer la loi dans les territoires ? Quelle est la réception du dispositif des conseils citoyens par les élus locaux et par les techniciens chargés de sa mise en œuvre ? Quels sont les rapports de force entre l'État, les intercommunalités et les communes sur ce dossier ?

À travers l'analyse des enjeux du pouvoir local dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que la « démocratie participative » est « esquivée » à l'échelon intercommunal (**3.2.1.**) et « confisquée » à l'échelon communal (**3.2.2.**).

3.2.1. La « démocratie participative » est « esquivée » à l'échelon intercommunal

À travers l'analyse de la mise en œuvre des conseils citoyens à l'échelle intercommunale, on démontre que les agents communautaires qui deviennent les pilotes privilégiés du dispositif (**3.2.1.1.**) malgré l'échec relatif de la « démocratie participative » à cet échelon (**3.2.1.2.**) sont peu impliqués dans le processus d'implémentation pour des raisons très politiques (**3.2.1.3.**).

3.2.1.1. L'intercommunalité (re)devient le pilote privilégié de la politique de la Ville

Au tournant du millénaire, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT (ministre de l'Intérieur) envisage déjà l'appareil intercommunal comme « *un outil pour lutter*

contre l'apartheid social »⁷³⁶. En effet, la Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « Chevènement ») du 12 juillet 1999 qui consacre le rôle des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à travers un transfert de compétences (Cleyet-Michaud, 2005) aux communautés urbaines (CU), aux communautés d'agglomération (CA) et aux communautés de communes (CC) fait de la politique de la Ville l'affaire des intercommunalités ; sans grand succès⁷³⁷.

Conformément aux préconisations de la Cour des comptes dans son rapport publié le 17 juillet 2012⁷³⁸, la Loi « Lamy » (re)consacre l'intercommunalité — les métropoles, les CU, les CA et les CC cette fois-ci — comme la cheffe de file de la politique publique — c'est-à-dire que la compétence « politique de la Ville » devient désormais obligatoire⁷³⁹. Dans son article 6, le cadre juridique dispose par exemple que « *la politique de la Ville est mise en œuvre par des contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale* »⁷⁴⁰. En fait, le gouvernement souhaite « trouver la bonne échelle » pour gérer le fait urbain, mieux articuler cette politique intersectorielle au droit commun, et repenser les actions de solidarité urbaine à travers plus de péréquation.

Concrètement, les EPCI sont chargés d'élaborer le diagnostic du contrat de ville, d'en définir les orientations, de le coordonner et de l'animer. Mis à l'écart pour éviter une intervention « trop localisée » des communes, les maires mettent en œuvre le contrat de ville sur leur territoire dans les limites de leurs compétences. Cependant, cette politique d'exception ne concerne qu'une partie de la circonscription intercommunale — les QPV.

Faute de volonté politique ou du fait de réelles contraintes locales, l'implication des agglomérations dans la politique de la Ville est très variable d'un territoire à l'autre (Cytermann, Heyraud, Le Lidec, 2013). Par ailleurs, dans un contexte budgétaire très défavorable et faute d'avoir obtenu le transfert de la dotation de solidarité urbaine

⁷³⁶ CHEVÈNEMENT Jean-Pierre, « Un outil pour lutter contre l'apartheid social », *Le Monde* [en ligne], 26 mai 1998. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/archives/article/1998/05/26/un-outil-pour-lutter-contre-l-apartheid-social_3647210_1819218.html>, consulté le 7 mars 2024.

⁷³⁷ *Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, JORF, n° 160, 13 juillet 1999. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000396397>>, consulté le 7 mars 2024.

⁷³⁸ Cour des comptes, 2012, *op. cit.*

⁷³⁹ En fait, la compétence politique de la Ville est obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre à une exception : les CC accueillant des QPV restent libre de saisir ou non cette compétence.

⁷⁴⁰ « Article 6 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

(DSU), une bonne partie des intercommunalités semble peu pressée d'abonder les crédits spécifiques du ministère de la Ville (Le Saout, 2015).

Face à ces difficultés, certaines collectivités locales ont pris un peu d'avance. Dans le cas de Valenciennes Métropole (Nord) par exemple, le débat sur la répartition des rôles dans le prochain contrat de ville a été d'autant plus rapidement tranché que l'intercommunalité a pris le *leadership* (la « chefferie », selon l'expression québécoise consacrée) dès 2007 et que les communes du bassin minier ne disposaient pas des moyens humains, techniques et financiers suffisants pour agir seules dans ce champ de l'action publique.



« Nous avons immédiatement traduit auprès des maires le projet territorial de cohésion sociale (PTCS), défini plus tôt grâce au diagnostic participatif réalisé avec nos partenaires [...]. Sept ans après, il me semble que personne, et encore moins les élus municipaux, ne souhaiteraient changer de fonctionnement », se félicite Valérie LÉTARD, la présidente (UDI) de l'agglomération valenciennoise dans un entretien accordé à *La Gazette des communes, des départements et des régions* publié dans un article de presse diffusé le 23 janvier 2015⁷⁴¹.

Ce cas illustre la volonté et la capacité de certains EPCI à s'imposer comme les figures de proue de la politique de la Ville, surtout lorsqu'elles s'appuient sur des outils de « diagnostic participatif » qui renforcent la légitimité des décisions prises à l'échelle intercommunale.

Toutefois, Valenciennes Métropole constitue une exception et la perspective de « perdre du pouvoir » est source de blocages sur de nombreux territoires. Dès lors, on comprend mieux toute la difficulté d'impulser et d'organiser la « démocratie participative » à l'échelle intercommunale.

⁷⁴¹ SOUTRA Hugo, « Les défis des intercommunalités pour réussir la politique de la Ville », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 23 janvier 2015. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/302119/les-defis-des-intercommunalites-pour-reussir-la-politique-de-la-ville/>>, consulté le 7 mars 2024.

3.2.1.2. Le pilotage du dispositif des conseils citoyens revient à l'intercommunalité malgré l'échec de la « démocratie participative » intercommunale

Depuis la mise en œuvre des politiques de décentralisation — pour rappel l'acte 1 intervient en 1982 et l'acte 2 en 2003, de nombreuses compétences relèvent désormais des EPCI. En l'absence d'élections directes des conseillers intercommunaux, la participation apparaît dès lors comme un instrument d'action publique indispensable pour créer du lien entre les citoyens et les décideurs (Domenach, 1995 ; Jouve, 2005 ; Desage, Guéranger, 2011). Pour ce faire, des dispositifs de « démocratie participative » sont déployés à l'échelon intercommunal.

Promulguée le 6 février 1992, la Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (ATR) rend possible la consultation locale pour associer les habitants à la définition des politiques d'aménagement⁷⁴². Toutefois, c'est la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 qui consacre un droit d'initiative populaire et un élargissement de la possibilité de « référendum » aux intercommunalités⁷⁴³. En toute rigueur, il s'agit moins d'un référendum que d'une « *consultation des électeurs* » selon les termes mêmes de la Loi qui précise qu'il ne s'agit que d'une demande d'avis.

Par la suite, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 institue un « référendum décisionnel » pour toutes les collectivités locales avec un *quorum* de participation de 50 %⁷⁴⁴. Cependant, nombre d'entre eux sont déclarés illégaux dans les premiers temps de la mise en œuvre (Prémat, 2020). Dans sa contribution à la première édition du *DicoPart* publiée en 2013, Marion PAOLETTI fait d'ailleurs le constat que « *le référendum local français tel qu'il est défini en droit ne vient pas perturber outre mesure le système représentatif [...] dans lequel il s'insère particulièrement bien* » (Paoletti, 2013).

En parallèle à ces dispositifs référendaires, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999

⁷⁴² « Article 10 », in *Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, 1992, *op. cit.*

⁷⁴³ « Article 85 », in *Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, 1995, *op. cit.*

⁷⁴⁴ « Article 6 », in *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, 2003, *op. cit.*

crée les conseils de développement (CODEV) pour instituer un espace de débat à la croisée du développement durable et de la « démocratie participative » au niveau intercommunal⁷⁴⁵. Cette instance de consultation doit permettre de produire des choix publics plus collectifs en mobilisant des représentants de toutes les composantes de la société locale sur des missions très différentes⁷⁴⁶. Pour ce faire, les intercommunalités disposent d'une grande autonomie dans la configuration, le mode de désignation et le budget alloué à l'instance — un *design* organisationnel qui rappelle d'ailleurs beaucoup les conseils citoyens.

En dépit d'un foisonnement d'expérimentations permises par la souplesse du cadre juridique (CNCD, 2010), la littérature scientifique sur les CODEV révèle des résultats contrastés tant sur le versant des idées nouvelles produites dans ces arènes (Faure, Teillet, 2011) que sur leur capacité à s'émanciper des instances politiques de la démocratie représentative (Lefebvre, Revel, 2012). En effet, les CODEV sont confrontés à deux problématiques principales : « *un positionnement atypique avec une reconnaissance variée et un degré d'ouverture dépendant de l'intercommunalité* » (Vidal, 2023).

Afin de remédier à ces lacunes, la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014⁷⁴⁷ et la Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015⁷⁴⁸ inscrivent les CODEV dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT)⁷⁴⁹, abaissent le seuil de mise en place obligatoire dans les EPCI de plus de

⁷⁴⁵ « Article 25 » et « Article 26 », in *Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JORF, 1999, *op. cit.*

⁷⁴⁶ Dans son *Enquête sur l'évolution de la participation citoyenne à l'échelle intercommunale et des conseils de développement* publiée en 2023, la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD) détaille les missions des conseils de développement : contribuer au projet de territoire ; aux documents d'urbanisme et de planification ; contribuer à l'animation du débat public en croisant les regards ; repérer, faciliter et mettre en lien les initiatives ; proposer, réaliser et évaluer des actions ; éclairer l'avenir en apportant un regard prospectif et transversal ; capter et faire remonter les attentes et propositions des habitants. Disponible sur : <<https://conseils-de-developpement.fr/wp-content/uploads/2023/01/enquete-evolution-participation-citoyenne-conseils-de-developpement.pdf>>, consulté le 7 mars 2024.

⁷⁴⁷ « Article 43 », *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, JORF [en ligne], n° 0023, 28 janvier 2014. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028526298/>>, consulté le 7 mars 2024.

⁷⁴⁸ « Article 88 », *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*, JORF [en ligne], n° 0182, 8 août 2015. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030985460/>>, consulté le 7 mars 2024.

⁷⁴⁹ « Article L5211-10-1 », CGCT [en ligne]. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT00006070633/>, consulté le 7 mars 2024.

20 000 habitants et dans les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), diversifient leur composition avec une ouverture aux citoyens volontaires engagés à titre personnel, élargissent leurs missions, reconnaissent leur capacité d'auto-saisine et clarifient les relations avec l'intercommunalité qui « *veille aux conditions du bon exercice des missions* » de l'instance.

Cet effort se poursuit avec la Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 qui introduit l'obligation de respecter la parité femme/homme et l'équilibre générationnel dans la composition des CODEV — c'est sans doute un héritage de la Loi « Lamy » et du quinquennat Hollande⁷⁵⁰. Toutefois, le projet de loi « Engagement et proximité » porté deux ans plus tard par le gouvernement d'Édouard PHILIPPE remet en cause leur existence. Réunis depuis 2003 dans une Coordination nationale (CNCD), les CODEV se mobilisent alors contre la proposition de rendre facultative leur création et de supprimer l'inscription de leurs missions dans la loi. Finalement, la Loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 27 décembre 2019 relève « simplement » le seuil de mise en place obligatoire d'un CODEV à 50 000 habitants et rend possible la création d'une instance commune entre les PETR et les intercommunalités⁷⁵¹.

Dans une enquête réalisée auprès de 48 de ces dispositifs pour la CNCD et publiée en 2023, Elsa LEDWORUSKI met au jour l'échec patent de la « démocratie participative » intercommunale. Depuis la Loi « Engagement et Proximité » de 2019, très peu d'intercommunalités ont conduit des débats et pris des délibérations sur le volet de la « participation citoyenne ». Dans ces rares cas, la délibération a été l'occasion de formaliser un cadre de référence pour la « démocratie participative » à cette échelle. Comme leur création n'est plus prévue de manière obligatoire par la loi dans les intercommunalités de moins de 50 000 habitants, les participants aux CODEV ont le sentiment d'avoir été fragilisés. Ce constat est d'autant plus fort que les budgets annuels alloués aux instances s'échelonnent entre 0 et 60 000 euros, avec une moyenne qui s'établit autour de 12 800 euros (hors salaire). Si les initiatives se

⁷⁵⁰ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, JORF [en ligne], n° 0024, 28 janvier 2017. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033934948>>, consulté le 7 mars 2024.

⁷⁵¹ « Article 80 », Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, Journal officiel de la République JORF [en ligne], n° 0301, 28 décembre 2019. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039681877/>>, consulté le 7 mars 2024.

multiplient et que les démarches se structurent⁷⁵², la « participation » intercommunale souffre de nombreuses lacunes : un manque de synchronisation des démarches, un décalage entre les moyens alloués et les résultats obtenus, et l'absence d'une volonté politique de dépasser l'obligation légale d'organiser des consultations (CNCD, 2023).

Malgré les difficultés à faire vivre la « participation citoyenne » à l'échelon intercommunal, les EPCI sont placés au cœur du pilotage du dernier dispositif de « démocratie participative » de la politique de la Ville. Conclues à cette échelle intermédiaire, les contrats de ville visent en effet à cadrer et à coordonner l'action des partenaires de la politique publique, dont les conseils citoyens⁷⁵³. Sans surprise, l'échelon intercommunal est généralement peu impliqué dans le processus de mise en œuvre.

3.2.1.3. Les EPCI sont peu impliqués dans la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens

Dans la région des Hauts-de-France, les résultats de notre enquête quantitative COVIL 2015-2024 démontrent qu'au moins 41 contrats de ville ont été signés pour l'exercice 2015-2024 — essentiellement entre les mois de juin et juillet 2015 — dans les départements de l'Aisne, du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais⁷⁵⁴ et de la Somme (*figures n° F3-5, F3-6 et F3-7*). En pratique, les EPCI porteurs (*figures F3-8 et F3-9*) sont surtout des CC (51,22 %) et des CA (41,46 %)⁷⁵⁵.

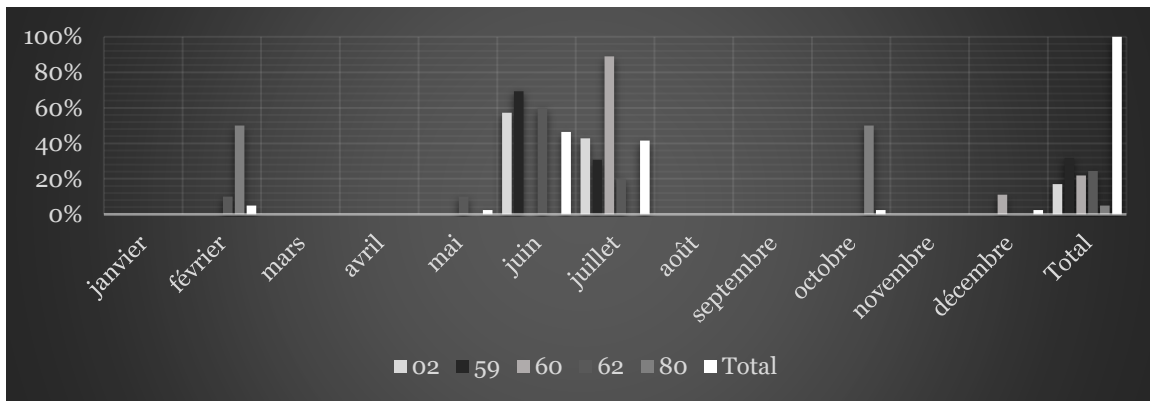
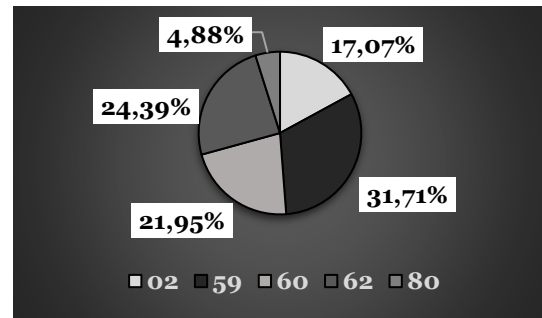
⁷⁵² ALEXANDRE Lucie, « La démocratie participative à la sauce intercommunale », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 30 octobre 2019. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/645063/la-democratie-participative-a-la-sauce-intercommunale/>>, consulté le 7 mars 2024.

⁷⁵³ Pour rappel, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoit que la politique de la Ville « s'inscrit dans une démarche de coconstruction [...] s'appuyant notamment sur la mise en place des conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville » « Article 1 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

⁷⁵⁴ Dans le département du Pas-de-Calais, nous n'avons retrouvé la trace que de 10 contrats de ville sur les 11 dénombrés par les services de la préfecture.

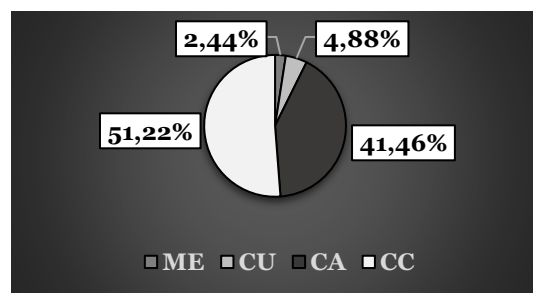
⁷⁵⁵ Sur le territoire national, plus de 70 % des contrats de ville sont effectivement pilotés à l'échelle intercommunale sur le territoire national, mais ils restent souvent l'affaire d'une ou de deux communes membres. GUILLMET Annie, LÉTARD Valérie, *Politique de la Ville : une réforme bien engagée mais fragilisée par un manque de moyens*, Rapport d'information n° 662 (2016-2017), *senat.fr* [en ligne], déposé le 19 juillet 2017. Disponible sur : <<https://www.senat.fr/rap/r16-662/r16-6621.pdf>>, consulté le 3 avril 2024.

	CV	CV%
02	7	17,07 %
59	13	31,71 %
60	9	21,95 %
62	10	24,39 %
80	2	4,88 %
Total	41	100 %



Figures n° F3-5, F3-6 et F3-7 : Tableau, diagramme en secteurs et diagramme à barres modélisant la répartition des contrats de ville 2015-2024 dans la région des Hauts-de-France par département en 2015 (COVIL 2015-2024)⁷⁵⁶

	ME	CU	CA	CC
02	0%	0%	28,57%	71,43%
59	7,69%	7,69%	38,46%	46,15%
60	0%	0%	33,33%	66,67%
62	0%	10%	60%	30%
80	0%	0%	50%	50%
Total	2,44%	4,88%	41,46%	51,22%



Figures n° F3-8 et F3-9 : Tableau et diagramme en secteurs modélisant le statut juridique des EPCI porteurs du contrat de ville 2015-2024 dans la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)⁷⁵⁷

⁷⁵⁶ **Légende :** 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; CV=Contrat de ville ; CV%=Part des contrats de ville en pourcentage du total.

⁷⁵⁷ **Légende :** 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; ME=Métropoles ; CU=Communautés urbaines ; CA=Communautés d'agglomération ; CC=Communautés de communes.

Dpt	EPCI	Acronyme	Statut	Date
02	Communauté d'agglomération de Saint-Quentin	CASQ	CA	03/07/15
02	Communauté d'agglomération du Soissonais	CAS	CA	30/06/15
02	Communauté de communes Chauny-Tergnier	CCCT	CC	24/06/15
02	Communauté de communes de la Région de Château-Thierry	CCRCT	CC	03/07/15
02	Communauté de communes des Trois Rivières	CC3R	CC	22/06/15
02	Communauté de communes Villers-Cotterêts - Forêt de Retz	CCVCFR	CC	03/07/15
02	Communauté de communes Villes d'Oyse	CCVO	CC	22/06/15
59	Communauté d'agglomération du Douaisis	CAD	CA	26/06/15
59	Communauté d'agglomération de Cambrai	CAC	CA	29/06/15
59	Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole	CAVM	CA	30/06/15
59	Communauté d'agglomération La Porte du Hainaut	CAPH	CA	26/06/15
59	Communauté d'agglomération Maubeuge - Val de Sambre	CAMVS	CA	26/06/15
59	Communauté de communes Cœur d'Ostrevent	CCCO	CC	10/07/15
59	Communauté de communes de Flandre Intérieure	CCFI	CC	25/06/15
59	Communauté de communes du Caudrésis et du Catésis	CA2C	CC	23/06/15
59	Communauté de communes du Pays de Mormal	CCPM	CC	22/06/15
59	Communauté de communes du Sud Avesnois	CCSA	CC	01/07/15
59	Communauté de communes Pévèle-Carembault	CCPC	CC	30/06/15
59	Communauté urbaine de Dunkerque	CUD	CU	09/07/15
59	Métropole européenne de Lille	MEL	ME	15/07/15
60	Communauté d'agglomération de la Région de Compiègne	CARC	CA	09/07/15
60	Communauté d'agglomération du Beauvaisis	CAB	CA	06/07/15
60	Communauté de communes des Pays d'Oise et d'Halatte	CCPOH	CC	02/07/15
60	Communauté de communes des Sablons	CCS	CC	02/07/15
60	Communauté de communes du Clermontois	CCC	CC	07/07/15
60	Communauté de communes du Liancourtois la Vallée Dorée	CCLVD	CC	18/12/15
60	Communauté de communes du Pays de Valois	CCPV	CC	10/07/15
60	Communauté de communes du Pays Noyonnais	CCPN	CC	06/07/15
60	Communauté de l'agglomération Creilloise	CAC	CA	06/07/15
62	Communauté d'agglomération boulonnaise	CAB	CA	26/06/15
62	Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay-Nœux et environs	Artois Comm	CA	03/06/15
62	Communauté d'agglomération de Lens-Liévin	CALL	CA	27/06/15
62	Communauté d'agglomération de Saint-Omer	CAPSO	CA	28/05/15
62	Communauté d'agglomération du Calaisis	CAC	CA	26/06/15
62	Communauté d'agglomération Hénin-Carvin	CAHC	CA	07/07/15
62	Communauté de communes de la Terre des Deux Caps	CCT2C	CC	01/07/15
62	Communauté de communes du Pays d'Aire	CCPA	CC	13/06/15
62	Communauté de communes Mer et Terres d'Opale	CCMTO	CC	24/06/15
62	Communauté urbaine d'Arras	CUA	CU	09/02/15
80	Communauté d'agglomération d'Amiens métropole	CAAM	CA	20/02/15
80	Communauté de communes de l'Abbevillois	CCA	CC	05/10/15

Figure n° F3-10 : Tableau récapitulatif des contrats de ville 2015-2024 signés dans la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)⁷⁵⁸

⁷⁵⁸ **Légende :** Dpt=Département ; 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; EPCI=Établissements publics de coopération intercommunale ; Statut=Statut de l'EPCI ; CA=Communautés d'agglomération ; CC=Communautés de communes ; CU=Communautés urbaines ; ME=Métropoles ; Date=Date de signature du contrat de ville 2015-2024.

	Oui	%	Non	%	Total	%
Cadre juridique des conseils citoyens						
Le contrat de ville mentionne le cadre juridique	28	71,79 %	11	28,21 %	39	100 %
Le contrat de ville mentionne précisément le cadre juridique	18	64,29 %	10	35,71 %	28	100 %
Mission des conseils citoyens						
Le contrat de ville énonce la mission des conseils citoyens	35	89,74 %	4	10,26 %	39	100 %
Le contrat de ville énonce le principe de « co-construction »	30	76,92 %	9	23,08 %	39	100 %
Le principe de « co-construction » est associé aux conseils citoyens	25	83,33 %	5	16,67 %	30	100 %
Place dans les instances de pilotage du contrat de ville						
Les conseils citoyens sont associés aux instances de pilotage	23	64,10 %	N/A	N/A	39	100 %
Les conseils citoyens sont associés à des groupes de travail	3	7,69 %	N/A	N/A	39	100 %
Les conseils citoyens ne sont pas associés aux instances de pilotage	10	25,64 %	N/A	N/A	39	100 %
Le contrat de ville promet d'associer les conseils citoyens	3	7,69 %	N/A	N/A	39	100 %
Composition des conseils citoyens						
Le contrat de ville évoque la composition des conseils citoyens	16	41,03 %	23	58,97 %	39	100 %
Tirage au sort	3	7,69 %	N/A	N/A	39	100 %
Tirage au sort sur liste de volontaires	2	5,13 %	N/A	N/A	39	100 %
Appel à volontaires/Tirage au sort sur liste de volontaires	8	20,51 %	N/A	N/A	39	100 %
Appel à volontaires	3	7,69 %	N/A	N/A	39	100 %
Moyens alloués aux conseils citoyens						
Le contrat de ville accorde des moyens alloués aux conseils citoyens	20	51,28 %	19	48,72 %	39	100 %
Le contrat de ville accorde des moyens financiers	2	5,13 %	37	94,87 %	39	100 %
Le contrat de ville accorde des moyens immobiliers	6	15,38 %	33	84,62 %	39	100 %
Le contrat de ville accorde des moyens techniques	11	28,21 %	28	71,79 %	39	100 %
Le contrat de ville accorde des moyens de formation	10	25,64 %	29	74,36 %	39	100 %
Le contrat de ville accorde des moyens sans en préciser la nature	1	2,56 %	38	97,44 %	39	100 %

Figure n° F3-11 : Tableau récapitulatif de la place attribuée aux conseils citoyens dans les contrats de ville 2015-2024 de la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)

Parmi les documents que nous avons systématiquement récoltés et analysés (*figure n° F3-10*)⁷⁵⁹, tous mentionnent *a minima* la création du dispositif des conseils citoyens. Cependant, l'analyse de la base de données révèle de fortes disparités sur la place qui leur est réservée dans les contrats de ville (*figure n° F3-11*).

Alors que 71,79 % des contrats de ville mentionnent le cadre juridique du dispositif des conseils citoyens, 35,71 % d'entre eux restent très vagues pour préciser les déclinaisons locales de l'article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

Leur mission est plus ou moins explicitement évoquée dans le document-cadre de la politique de la Ville (89,74 %), sans que le principe de « coconstruction » (énoncé dans 76,92 % des cas) soit systématiquement lié aux conseils citoyens (16,67 %). Par ailleurs, tous les contrats de ville n'associent pas la nouvelle instance de « démocratie participative » au pilotage de la politique de la Ville (25,64 % du total) : parmi ceux qui déclarent la participation des conseils citoyens dans les organes de gouvernance, 64,10 % indiquent explicitement leur réserver une place au sein des comités de pilotage et/ou des comités techniques, 7,69 % se contentent d'inviter les conseillers citoyens dans des commissions thématiques ou dans des groupes de travail non-décisionnaires, et autant promettent d'associer le dispositif quand il sera mis en œuvre.

Près de la moitié des documents de l'échantillon précisent les modalités de composition du public des conseils citoyens (41,03 %) : 81,25 % d'entre eux assurent avoir recouru à un tirage au sort et 18,75 % exclusivement à un appel à volontaires. Cependant, la sélection aléatoire des membres des collèges « habitants » est rarement menée (7,69 %) dans l'esprit de la Loi « Lamy » — comme on le verra dans le **quatrième chapitre**. En effet, le tirage au sort est le plus souvent réalisé « si nécessaire » à partir de listes préalablement constituées de volontaires (76,92 %).

Pour finir, 48,72 % des contrats de ville ne précisent pas les moyens qui seront alloués aux conseils citoyens pour leur fonctionnement. Dans la plupart des cas, l'intercommunalité propose un accompagnement technique (55 % des observations concernées) et le financement de formations (50 %) pour les participants. Moins souvent, le contrat de ville indique l'attribution d'un local (30 %) qui peut être mis à disposition par la commune (dans 50 % des cas). Plus rarement, le contrat de ville

⁷⁵⁹ Au total, nous avons récolté et analysé 39 contrats de ville (sur 41) signés dans la région des Hauts-de-France. Pour deux d'entre eux, c'est-à-dire la Communauté d'agglomération de la Région de Compiègne (CARC) et la Communauté d'agglomération de Saint-Omer (CAPSO), les documents n'étaient pas ou plus disponibles en ligne au moment de l'enquête.

précise l'allocation de moyens financiers (10 %). Par exemple, la Communauté d'agglomération boulonnaise (CAB) dans le Pas-de-Calais accorde une « *aide au démarrage* » de 5 000 euros par commune « *pour procéder à l'acquisition du matériel qui ne serait pas disponible* »⁷⁶⁰ — c'est une très grosse somme par rapport au budget moyen des conseils citoyens calculé dans le **cinquième chapitre**. Dans le même département, la Communauté de communes de la Terre des Deux Caps (CCT2C) propose de mobiliser directement le Fonds de participation des habitants (FPH)⁷⁶¹ géré par le Conseil régional pour permettre le financement d'action portées par les conseils citoyens dans les QPV⁷⁶².

Dans les contrats de ville, les partenaires de la politique de la Ville se saisissent de l'ambiguïté de la Loi afin de préserver au maximum les communes. Tout en se soumettant sur le papier aux injonctions légales, les intercommunalités restent floues sur les dispositions les plus contraignantes pour le pouvoir local.

Par exemple, les contrats de ville ne définissent pas le principe de « coconstruction », sont évasifs sur les modalités d'association des conseils citoyens à toutes les instances de pilotage, sur la procédure de tirage au sort des membres du collège « habitants », et sur les conditions de l'indépendance des participants vis-à-vis des pouvoirs publics.

Dans le même temps, ces documents mettent en avant les « garde-fous » qui peuvent limiter le caractère potentiellement contestataire de l'instance. Par exemple, les contrats de ville rappellent souvent les principes généraux qui régissent les conseils citoyens : liberté, égalité, fraternité, laïcité et neutralité.

Dans un ouvrage intitulé *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales* publié en 2011, Fabien DESAGE et David GUÉRANGER emploient l'expression de « politique confisquée » pour décrire le processus par lequel le pouvoir décisionnel et la conduite des affaires publiques sont

⁷⁶⁰ « Contrat de ville de l'agglomération boulonnaise 2015-2020 », *i.ville.gouv.fr* [en ligne], 26 juin 2015, p. 140. Disponible sur : <<http://i.ville.gouv.fr/frontendiv.php/reference/10955/->>, consulté le 12 avril 2024.

⁷⁶¹ Initié par les CIV des 30 juin et 2 décembre 1998, intégré à une circulaire de gestion du 15 février 1999 et à une circulaire d'incitation du 25 avril 2000, le FPH est un dispositif relativement souple destiné à soutenir les initiatives locales portées par les habitants des QPV en leur offrant une aide financière pour la réalisation de leurs projets.

⁷⁶² « Contrat de ville de Marquise 2015-2020. Quartier du Mieux Être », *i.ville.gouv.fr* [en ligne], 1^{er} juillet 2015, p. 44. Disponible sur : <http://i.ville.gouv.fr/frontendiv.php/download_file/7167/12399/contrat-de-ville-de-marquise-2015-2020-quartier-du-mieux-etre>, consulté le 12 avril 2024.

progressivement retirés aux élus municipaux et concentrés entre les mains d'un petit nombre d'acteurs à l'échelon intercommunal (Desage, Guéranger, 2011).

En fait, l'analyse de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France révèle que la « démocratie participative » est plutôt « esquivée » par les intercommunalités et que cet évitement de la participation citoyenne « confisque » de fait le pouvoir de « coconstruction » des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville. Dans notre échantillon, la majorité des cas se rapporte à ces pratiques.

En 2002, la Communauté d'agglomération du Carpinquois (CAC)⁷⁶³ succède à un syndicat intercommunal. Dans le cadre de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la Ville de 2014, cet EPCI du département du Nord regroupe six communes et compte neuf QPV sur son territoire, soit une population d'environ 17 000 habitants (11 %) résidant dans les quartiers populaires⁷⁶⁴.

Lors de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens, l'intercommunalité est présidée depuis 2009 par un élu divers droite (DVD). Cependant, les communes concernées par la politique de la Ville sont essentiellement positionnées à gauche de l'échiquier politique (66,67 %) avec un assez fort ancrage local des maires (10 ans de mandat en moyenne pour les édiles en poste).

Dans le contrat de ville 2015-2024, l'intercommunalité propose de créer huit conseils citoyens : deux conseils « inter-quartiers » et six conseils « communaux ». Pour la quasi-totalité d'entre eux, les communes sont désignées comme les pilotes de la mise en œuvre du dispositif — exception faite d'un conseil inter-quartier dont le pilotage est encore à l'étude et qui ne verra finalement jamais le jour, comme souvent.

À l'échelon intercommunal, la gestion du dossier des conseils citoyens revient à la directrice du Pôle « cohésion sociale et habitat » — faute de service dédié à la « démocratie participative ». Depuis 2014, ce poste est occupé par des professionnelles de l'urbanisme qui n'ont pas d'appétence et de compétence particulières pour la participation citoyenne (*encadré n° E3-7*).

⁷⁶³ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

⁷⁶⁴ Après un diagnostic quantitatif et cartographique réalisé par un bureau d'études durant l'été 2014, les enjeux sociaux de la CAC sont la pauvreté diffuse, la faible autonomie des jeunes sans diplôme, la parentalité précoce, le retrait plus massif des femmes du marché de l'emploi, l'exclusion renforcée des populations issues de l'immigration et le vieillissement.

Encadré n° E3-7 : Portrait de Lucile ORIEL, une technicienne opportuniste du Logement chargée de mettre en œuvre le dispositif des conseils citoyens à l'échelle intercommunale⁷⁶⁵

Née en 1977 d'un père officier dans la marine marchande et d'une mère (jeune) retraitée des Postes, télégraphes et téléphones (PTT), Lucile ORIEL est la deuxième d'une fratrie de trois enfants. Dans sa jeunesse, notre enquêtée grandit en région nantaise dans un environnement familial marqué par des idées politiques émanant à la fois du centre droit et du centre gauche.

Après l'obtention de son baccalauréat en 1996, Lucile suit une classe préparatoire littéraire et rejoint l'IEP de Rennes où elle obtient son diplôme labellisé « service public » en 2000. Dans le même temps, la jeune femme décroche un master d'études européennes à l'Université d'Exeter (Royaume-Uni) en 2001.

Lorsqu'elle arrive sur le marché du travail, le contexte ne lui est pas favorable : *« j'ai fait des études très généralistes et je n'avais pas beaucoup d'expérience professionnelle, donc j'ai postulé un peu partout »*, explique-t-elle en entretien⁷⁶⁶. Finalement, Lucile ORIEL est recrutée à la faveur d'une fin d'emploi-jeune — un contrat de travail « aidé » — à la Communauté d'agglomération du Soissonnais (CAS). Dans cette intercommunalité, elle devient coordinatrice du Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) de 2002 à 2003.

Entre temps, notre enquêtée passe les concours de la fonction publique et se voit proposer le poste de directrice du PLIE qu'elle assumera de 2003 à 2007. *« Au début de ma carrière professionnelle, je me suis retrouvée à exercer ces fonctions [...] un peu par hasard. Comme j'avais le concours, il fallait que je réfléchisse à un plan »*⁷⁶⁷, explique Lucile qui ne souhaite pas s'enfermer dans des champs habituellement peu investis par les attachés territoriaux. À nouveau, la chance lui sourit et elle saisit l'opportunité de devenir chargée de mission « Habitat » à la CAS (2007-2010). *« Je dépendais d'une direction "Cohésion sociale et habitat", [et] j'échangeais régulièrement avec mes collègues et j'avais de bonnes relations avec le directeur. Quand on m'a annoncé qu'ils recherchaient quelqu'un en interne, j'ai postulé. [...] À*

⁷⁶⁵ Ce portrait sociologique a été peint à partir des données récoltées dans un entretien biographique mené avec Lucile ORIEL (n° 2) le 25 mars 2024 et de ses réseaux sociaux professionnels (*LinkedIn*).

⁷⁶⁶ Entretien avec Lucile ORIEL (n° 2), coordinatrice du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à la CAC, réalisé le 25 mars 2024 de 12:30 à 13:35 par téléphone.

⁷⁶⁷ *Ibid.*

ce moment-là, je ne voulais pas partir aux ressources humaines, aux marchés publics ou aux finances. Ce qui m'intéressait, c'était le développement de projet ! Et en même temps, je ne pouvais pas aller vers des postes trop techniques comme la voirie ou le bâtiment. C'était un bon compromis, ça m'a permis d'évoluer », nous assure notre enquêtée⁷⁶⁸.

Pour des raisons familiales, Lucile ORIEL change de vie et devient cheffe de projet rénovation urbaine à la mairie de Tertre (Nord). À ce poste (2010-2018), la technicienne a peu l'occasion de se confronter aux habitants des quartiers populaires. En effet, une cheffe de projet d'animation du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) fait l'interface entre les élus et les administrés. Grâce à ses relations, Lucile ORIEL accède finalement au poste de coordinatrice du NPNRU de la CAC en 2018 sous la direction de Florence CHEVALET dont le profil est très similaire et à qui elle succédera en 2022.

Dans le processus de mise en œuvre, une incompatibilité se manifeste entre les compétences techniques traditionnellement valorisées dans la politique de la Ville à l'échelon intercommunal et les exigences spécifiques de la « participation citoyenne ». Cette situation met en exergue un écart entre les impératifs orthodoxes de technicité et d'expertise sectorielle des politiques urbaines, et les « nouveaux » besoins de savoir-être et de savoir-faire en matière de « démocratie participative ».

Ainsi, ces lacunes dans la formation et dans l'expérience des agents intercommunaux responsables du pilotage des conseils citoyens traduit sans doute un manque d'anticipation institutionnelle quant à l'évolution des modes de gouvernance de la politique de la Ville, désormais orientée vers la « coconstruction » de l'action publique depuis la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

Rapidement, l'implémentation des conseils citoyens se retrouve comme « gelée » par la politique non-interventionniste de la CAC.



« Tout ça, c'est juste une question de compétence. Notre position sur beaucoup de sujets, c'est de ne pas substituer l'intercommunalité aux communes dans leur relation de proximité avec les habitants. Typiquement, les conseils citoyens font intervenir des enjeux de concertation [...] et de communication

⁷⁶⁸ Ibid.

sur ce qui doit se passer dans les QPV. Au sens de la collectivité, ça relève plus de la relation entre les élus communaux et leurs administrés que des EPCI. On n'avait pas à intervenir sur ce dossier très politique ! » explique Lucile ORIEL, directrice du Pôle « cohésion sociale et habitat » de la CAC dans un entretien téléphonique réalisé le 25 mars 2024⁷⁶⁹.

Ce cas idéal-typique — on retrouve cet argument sur la grande majorité des territoires de notre échantillon — illustre la tension fondamentale au cœur de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens à l'échelon intercommunal. Alors que la réforme fait des intercommunalités les cheffes de file de la politique de la Ville pour réaliser l'ambition d'une gestion plus intégrée et stratégique de l'action publique, ses agents refusent de monter en compétence sur la question de la « démocratie participative » dans une logique de subsidiarité.

Dans un article scientifique intitulé « La subsidiarité. Le principe et l'application » publié dans la revue *Études* en 2008, Julien BARROCHE définit le principe de subsidiarité comme une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique (descendante ou ascendante) revient à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action (Barroche, 2008).

En vertu de l'application stricte de ce principe, Lucile ORIEL justifie le désengagement volontaire de l'intercommunalité sur les enjeux de « démocratie participative ». Finalement, ce refus de « monter en compétence » limite le rôle des EPCI à des questions techniques et fonctionnelles de la politique de la Ville afin de ne pas empiéter sur des dossiers trop locaux et trop « politiques » qui pourraient mettre à mal les maires.

Par ailleurs, la mise en œuvre du dispositif est freinée par l'absence de volonté politique des vice-présidents de la CAC. En effet, les élus du Carpinquois sont embarrassés par l'obligation légale d'installer des conseils citoyens dans tous les QPV.



« Ce territoire n'est pas inscrit dans une culture de la démocratie participative, c'est le moins qu'on puisse dire. Plusieurs communes ont commencé à mettre en place des conseils de quartier, c'était déjà une prouesse pour les maires ! À partir du moment où il y a une injonction, ça crée de la peur et de la confusion. Ce dispositif était encore inconnu, et les informations arrivaient au compte-goutte. C'est pas rassurant pour des élus qui ne sont pas des participationnistes

⁷⁶⁹ Entretien avec Lucile ORIEL (n° 1), coordinatrice du NPNRU à la CAC, réalisé le 6 octobre 2020 de 14:00 à 15:14 par téléphone.

convaincus ! », témoigne Pierre-Édouard MARTIN, directeur adjoint de l'IREV, dans un entretien réalisé le 17 novembre 2022⁷⁷⁰.

Cette réticence initiale peut être analysée à travers le prisme de la culture politique et des enjeux de pouvoir locaux. En effet, la création des conseils citoyens est moins perçue par les élus comme une opportunité d'enrichissement du processus démocratique que comme une menace potentielle à la légitimité traditionnelle des maires — et ce d'autant plus que deux d'entre eux viennent d'accéder à la fonction après les élections municipales de 2014.

Finalement, les rappels à l'ordre de l'État conduisent les communes à créer des dispositifs « fantômes » dont la plupart n'ont jamais vécu après la prise de l'arrêté préfectoral.

Dans d'autres intercommunalités — mais c'est une minorité de cas —, la nouvelle instance « participative » de la politique de la Ville a été mieux accueillie par le personnel politique et par les techniciens qui adhèrent pleinement à la démarche.

En 2014, la préfecture du Pas-de-Calais prend la décision de fusionner deux établissements intercommunaux pour former la Communauté d'agglomération des Mines (CAM)⁷⁷¹. Dans le cadre de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la Ville, cet EPCI regroupe 13 communes et compte 15 QPV sur son territoire, soit une population d'environ 34 000 habitants (15 %) résidant dans les quartiers populaires.

Lors de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens, l'intercommunalité est présidée depuis 2014 par un élu du PS. D'ailleurs, les communes concernées par la politique de la Ville sont essentiellement positionnées à gauche de l'échiquier politique (84,62 %) avec un ancrage local assez faible (quatre ans de mandat en moyenne pour les édiles en poste).

Dans le contrat de ville 2015-2024, l'intercommunalité propose de créer 15 conseils citoyens pour s'en tenir à la règle « 1 QPV=1 CC » ⁷⁷². À l'échelon intercommunal, la gestion du dossier revient au responsable du service « Cohésion sociale » de la direction de l'Aménagement du territoire. Depuis 2013, ce poste est assuré par Ahmed BOUAZZA, un professionnel de la politique de la Ville qui se révèle

⁷⁷⁰ Entretien avec Pierre-Édouard MARTIN (n° 5), directeur adjoint de l'IREV, réalisé le 17 novembre 2022 de 10:02 à 11:18 en visioconférence.

⁷⁷¹ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

⁷⁷² Cette expression signifie qu'un conseil citoyen est installé dans chaque QPV.

particulièrement sensible à l'enjeu de la participation citoyenne et qui forme Ila COUSTEAU pour lui prêter main forte.

Cette jeune arrivante naît dans une famille de quatre enfants le 16 septembre 1986 d'un père ouvrier dans l'industrie automobile et d'une mère salariée de l'imprimerie nationale. Dans sa jeunesse cuincynoise (Nord), Ila COUSTEAU est rapidement socialisée aux idées politiques de gauche.



« *Mon père était encarté au PS, et mes grands-parents maternels vénéraient Charles DE GAULLE ! C'était un point de tension à la maison* », se souvient la jeune femme dans un entretien réalisé le 25 mars 2024⁷⁷³.

Comme sa famille est issue d'un milieu modeste, l'école tient une place très importante « *pour s'en sortir* »⁷⁷⁴. Afin de favoriser sa réussite, ses parents l'envoient dans des établissements privés où elle se sent prise (malgré elle) dans une forme de « *lutte des classes* »⁷⁷⁵.

Après l'obtention de son baccalauréat économique et social en 2004, Ila COUSTEAU poursuit ses études à la faculté de droit Alexis-de-Tocqueville de l'Université d'Artois à Douai (Nord) dans l'objectif de devenir clerc de notaire. Cependant, notre enquêtée est « *mise à la rue* »⁷⁷⁶ par ses parents et trouve refuge à Arras.

Dans cette ville, la jeune femme qui bénéficie d'une bourse au mérite recommence ses études supérieures et décroche une licence d'économie (2009) et un master en développement des territoires, aménagement et développement (2011) à l'Université d'Artois (Arras, cette fois) où elle aborde très brièvement la question de la participation des habitants dans ses cours sur la méthodologie de projet — par exemple, elle se souvient avoir abordé le dispositif du diagnostic en marchant⁷⁷⁷. Par l'intermédiaire de son compagnon de l'époque, Ila rencontre le directeur de l'Association relais jeunes Artois (ARJA) qui recherche une chargée de développement (2011-2012). Pour valider son année, Ila COUSTEAU réalise un mémoire de fin d'études sur les foyers de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

⁷⁷³ Entretien avec Ila COUSTEAU (n° 2), chargée de mission politique de la Ville à la CAM, réalisé le 25 mars 2024 de 10:57 à 12:11 en visioconférence.

⁷⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷⁷ Le diagnostic en marchant ou marche exploratoire est une méthode d'analyse visuelle et directe du territoire urbain permettant d'identifier ses caractéristiques, ses problématiques et ses potentiels en se déplaçant à pied.



« *En fait, j'ai fait un benchmarking [un parangonnage]⁷⁷⁸ des foyers français et belges. Ce que j'ai découvert, c'est que la méthode est différente : en Belgique, ce sont les professionnels qui s'adaptent à l'enfant et pas l'inverse* », explique notre enquêtée qui reprendra cette philosophie pour son travail auprès des habitants des quartiers populaires⁷⁷⁹.

Pour valoriser son diplôme de master, la secrétaire de l'association lui conseille de postuler tous azimuts, et notamment dans les intercommunalités.

En 2012, elle devient chargée de mission « Gens du voyage » à la direction de l'Aménagement du territoire de la CAM. Par la suite, Ila prend le poste de chargée de mission à l'Observatoire de l'habitat de l'EPCI pour l'année 2013. Comme notre enquêtée évolue sans concours, elle nous confie « *ne jamais [s]'être sentie à [s]a place* »⁷⁸⁰. Finalement, Ila COUSTEAU devient chargée de mission politique de la Ville à la CAM de 2013 à 2023.

Lorsque la jeune femme de 27 ans prend ses nouvelles fonctions dans le service « Cohésion sociale » de l'intercommunalité, le contexte est marqué par la concertation sur la réforme de la politique de la Ville. D'ailleurs, Ila COUSTEAU « rencontre » François LAMY qui intervient dans la région lilloise pour présenter le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Comme notre enquêtée remplace son prédécesseur devenu directeur général des services (DGS), elle doit se former efficacement pour être rapidement opérationnelle. Pour ce faire, Ahmed BOUAZZA lui apprend tout ce qu'il sait sur le volet théorique de la politique de la Ville et il conseille à sa nouvelle collègue de « faire du terrain » dans les quartiers populaires.



« *Plusieurs fois par semaine, je me rendais aux réunions du FPH par exemple. C'était beaucoup de contraintes, parce que je faisais de longues journées de travail et que je repartais par le train de 21:25* », explique Ila COUSTEAU en entretien⁷⁸¹.

À ce moment-là, notre enquêtée habite dans un quartier prioritaire du centre-ville d'Arras. Dans sa période de formation, la professionnelle de la politique de la Ville

⁷⁷⁸ Le *benchmarking* est le processus systématique de comparaison des pratiques et des résultats d'une organisation (administration ou entreprise) avec ceux d'autres entités similaires, dans le but d'identifier les meilleures techniques de gestion et d'améliorer les performances.

⁷⁷⁹ Entretien avec Ila COUSTEAU (n° 2), chargée de mission politique de la Ville à la CAM, réalisé le 25 mars 2024 de 10:57 à 12:11 en visioconférence.

⁷⁸⁰ *Ibid.*

⁷⁸¹ *Ibid.*

profite de chaque instant pour apprendre : « *je m'imprégnais de mon environnement, des conversations dans la rue et des coups de gueule au [supermarché]* », poursuit-elle⁷⁸².

Après la promulgation de la Loi « Lamy », la préfecture du Pas-de-Calais — par l'intermédiaire d'une déléguée du préfet juriste de formation — demande à la CAM de mettre en œuvre le dispositif des conseils citoyens avant l'été 2015.

Pour ce faire, le service « Cohésion sociale » décide de se faire accompagner par Nymphéa, un cabinet d'études et de conseil en développement durable des territoires. Cette opportunité est rendue possible par Guy RUDZOSKI, maire socialiste de Rivelaine (Pas-de-Calais)⁷⁸³ et vice-président de la CA qui obtient du Conseil une rallonge budgétaire afin de charger le cabinet d'une mission « méthodologie innovante de concertation et de participation » pour une durée de deux ans.

Cependant, cette subvention n'est pas assez conséquente pour faire travailler les équipes de Nymphéa sur la constitution de tous les conseils citoyens de l'intercommunalité. Dès lors, le cabinet recommande d'adapter le « cadre de référence national » aux spécificités du territoire local et lance une expérimentation sur un dispositif « pilote » à Rivelaine.

Parmi les difficultés rencontrées, les élus refusent catégoriquement de tirer au sort les membres des collèges « habitants ».



« *Pour contourner les directives de la préfecture, on a fait des micros-trottoirs filmés dans le quartier de l'Éveil et on a distribué des bulletins de participation au "tirage sort du conseil citoyen" à tous les habitants* », se souvient Ila COUSTEAU⁷⁸⁴.

En février 2015, les vidéos issues de l'opération de mobilisation sont utilisées dans une réunion publique pendant laquelle les 30 participants — initialement, ils étaient 80 à s'être déclarés intéressés — se voient proposer un atelier de cartographie et un *quiz* (un jeu-questionnaire) sur les projets de transformation urbaine. Par la suite, la chargée de mission concède avoir organisé de « *faux tirages au sort* »⁷⁸⁵ pour sélectionner

⁷⁸² *Ibid.*

⁷⁸³ Deux de nos enquêtées qui ont planché sur la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens — Laurette JODION côté État depuis 2018 et Ila COUSTEAU côté intercommunalité — se retrouvent d'ailleurs à travailler ensemble pour la commune de Rivelaine en 2024.

⁷⁸⁴ Entretien avec Ila COUSTEAU (n° 2), chargée de mission politique de la Ville à la CAM, réalisé le 25 mars 2024 de 10:57 à 12:11 en visioconférence.

⁷⁸⁵ *Ibid.*

« officiellement » les 24 candidats (18 candidatures à l'issue de la réunion et six reçues en mairie).

À partir de cette expérience dans le conseil citoyen « pilote » de Rivelaine, l'intercommunalité élabore un « kit » pour les communes-membres : un flyer *recto-verso* adaptable, une infographie définissant simplement la politique de la Ville et les conseils citoyens, un bulletin de candidature adaptable et une FAQ explicative.

Finalement, la CAM opte pour des conseils citoyens paritaires de 10 membres pour les quartiers de 1 000 habitants, de 16 membres pour les quartiers de 2 000 habitants et de 20 membres pour ceux de 3 000 habitants avec 60 % de représentants des habitants et 40 % pour les associations et les acteurs locaux.

Chacune des instances est chargée de rédiger un règlement intérieur ou une charte s'inscrivant dans le cadre fixé par le contrat de ville précisant son rôle, ses modalités d'organisation et de fonctionnement. D'ailleurs, l'intercommunalité obtient l'aide de l'État pour former les conseillers citoyens et les référents communaux à travers deux cursus d'une durée de neuf et 12 heures — entre les mois de novembre 2015 et janvier 2016, 80 à 90 personnes ont pu profiter de ce dispositif.

Ce succès s'explique par une démarche globale et engagée portée par des acteurs convaincus et investis sur la question de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville. Contrairement à la majorité des intercommunalités qui se désintéressent des conseils citoyens — perçus comme un dispositif obligatoire dont la mise en œuvre est déléguée aux communes, la CAM s'est saisie de cette opportunité pour lancer une véritable démarche de « démocratie participative » — on nuance quand même par des guillemets, car celle-ci reste dépendante du cadre national — sur son territoire.

Cependant, le succès ou l'échec de la mise en œuvre du dispositif des conseils dépend en dernier ressort de la volonté de l'échelon communal où la « participation citoyenne » est souvent « confisquée ».

3.2.2. La « démocratie participative » est « confisquée » à l'échelon communal

En examinant la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens à l'échelle communale, nous démontrons que le processus s'inscrit dans une longue histoire

d'instrumentalisation de la « démocratie participative » par les élus (**3.2.2.1.**) et qu'il est entravé par des dynamiques politiques locales (**3.2.2.2.**).

3.2.2.1. La mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens s'inscrit dans une longue histoire d'instrumentalisation de la « démocratie participative » par les élus locaux

Longtemps présenté comme « *le creuset et le laboratoire [d'un] nouvel horizon démocratique* » (Lefebvre, Nonjon, 2003, p. 10), le « local » cristallise de nombreuses croyances et la plupart des utopies démocratiques ont été imaginées à cette échelle. Par exemple, le slogan « *penser global, agir local* » a connu un immense succès au Brésil où s'est épanoui le BP de Porto Alegre (Gianinazzi, 2018). Ainsi, le local — et tout particulièrement la commune — a peu à peu été (re)constitué socialement comme le niveau privilégié de la politisation ordinaire, de l'implication des citoyens dans le jeu politique, de l'efficacité et de la légitimité de l'action publique (Le Bart, Lefebvre, 2005, p. 13). Cette croyance dans la « *fonctionnalité du local* » (Mabileau, 1999, p. 206) est constitutive d'une mythologie très ancrée dans la culture politique française. Pour Rémi LEFEBVRE, cette idée déjà ancienne (Blanc, 1994) « *s'appuie sur l'antériorité de la commune à toute loi, son irréductibilité apparente à tout dispositif juridique, [et] son historicité propre* » (Lefebvre, 2005a, p. 107).

Cependant, la littérature scientifique a démontré que « *la démocratie locale en France peut être caractérisée par la concentration et la personnalisation des pouvoirs, la confusion des pouvoirs exécutifs et délibératifs, la faiblesse du parlementarisme local et de l'opposition, la neutralisation et le contrôle de la participation, un rôle critique limité des médias, la longévité électorale, etc.* » (Lefebvre, 2011b, p. 153). Autant de tendances lourdes du pouvoir local que les développements relativement récents de la « démocratie participative » ne parviennent pas à enrayer.

Après les événements de « mai 68 », la participation citoyenne est envisagée comme une réponse à la crise de la démocratie représentative et le niveau local apparaît (bien sûr) comme un lieu d'expérimentation et de changement social privilégié.

Cette période voit le développement des comités de quartier (Gontcharoff, 1999), des commissions extra-municipales, des APU (Cossart, Talpin, 2015) et des premières expériences de référendums locaux (Paoletti, 1997) par exemple. Créés sous

l'impulsion d'Hubert DUBEDOUT à Grenoble entre 1963 et 1965, les GAM inspirés par l'ADELS ont d'ailleurs joué un rôle décisif dans l'apparition et la formalisation du discours participatif dans les quartiers populaires. Par ailleurs, le mouvement écologiste (Blatrix, 2000) et le Nouveau Parti socialiste (NPS) contribuent aussi à la diffusion de cette thématique dans l'espace politique (Lefebvre, 2011c).

En fait, la « démocratie participative » est mobilisée dans les premiers temps de son existence comme l'instrument d'une critique du pouvoir par de nouveaux entrants qui cherchent à subvertir le jeu politique. Pendant longtemps, la nature ascendante de la participation citoyenne a donc empêché l'institutionnalisation de la démocratie locale.

Dans un ouvrage intitulé *La démocratie locale et le référendum* publié en 1997, Marion PAOLETTI démontre que la thématique de la participation citoyenne — qui observe un net reflux à la fin des années 1970 — fait l'objet d'une attention grandissante de la part des élus à partir de 1988 (Paoletti, 1997). Mais désormais, la démocratie locale apparaît davantage « octroyée » par les maires que « conquise » par les citoyens. En effet, ce qui différencie les comités de quartier des années 1970 et ceux des années 1990, c'est que l'initiative est désormais essentiellement descendante et provient des élus eux-mêmes dans une logique de « politique de l'offre » (Gourgues, 2010 ; Gourgues, 2012a).

Et pour cause, ces derniers sont à la recherche de nouvelles formes de légitimité et ils souhaitent expérimenter de nouvelles manières d'entrer en relation avec les citoyens ordinaires. Après les élections municipales de 1995, les communes mettent en œuvre une infinité de dispositifs de « démocratie de proximité »⁷⁸⁶, dont certains se servent des Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Cette relance de la « participation citoyenne suscitée » et encadrée pour devenir un support de légitimation du pouvoir local s'accompagne aussi d'une formalisation juridique.

Dans son article 10, la Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 affirme que « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions*

⁷⁸⁶ Par exemple, c'est l'essor des référendums, des conseils de quartier, des conseils municipaux d'enfants, d'étrangers, de sages, des permanences mobiles, des permanences décentralisées, des questionnaires distribués dans les boîtes aux lettres, des questions/réponses aux administrés dans la propagande municipale, des sondages et l'avènement d'une communication politique locale plus participative.

qui les concernent [...] est un principe essentiel de la démocratie locale »⁷⁸⁷. Pour la première fois dans le droit français, ce texte officialise la participation des habitants comme une norme possible de l'espace public local. Cependant, les élus ne sont pas contraints de faire participer directement leurs administrés à l'amélioration du cadre de vie. Par ailleurs, le législateur a veillé à réaffirmer le caractère purement consultatif de la procédure du référendum local⁷⁸⁸.

Après une forte mobilisation des associations écologistes contre le Train à grande vitesse (TGV) Méditerranée, la circulaire du 15 décembre 1992 (dite « Bianco ») pose le principe d'un large débat public préalable à la conduite des grands projets d'infrastructures nationaux (Blatrix, 2000)⁷⁸⁹.

Ce texte préfigure la Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995 (dite « Barnier ») qui crée une Commission nationale du débat public (CNDP) chargée de leur organisation et de leur animation⁷⁹⁰.

Enfin, la Loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 (dite « Vaillant ») prévoit la mise en place obligatoire des conseils de quartier dans les communes de 80 000 habitants et plus⁷⁹¹. Toutefois — on l'a vu —, ce dispositif est devenu le symbole de l'instrumentalisation de la démocratie locale par les élus.

C'est dans cet héritage que s'inscrit la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens qui est entravée par les dynamiques du pouvoir local à l'échelle des communes.

3.2.2.2. La mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens est entravée par les dynamiques du pouvoir local à l'échelle des communes

Dans la région des Hauts-de-France, la comparaison entre les *décrets d'application* et leur *application effective* dans les contrats de ville révèle des arrangements institutionnels — plus ou moins souhaitable — entre les collectivités et

⁷⁸⁷ « Article 10 », *Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, *op. cit.*, 8 février 1992.

⁷⁸⁸ En plus des référendums communaux, on voit émerger la création de commissions consultatives par le conseil municipal par exemple.

⁷⁸⁹ « Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures », JORF [en ligne], 26 février 1993. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000163472>>, consulté le 15 avril 2024.

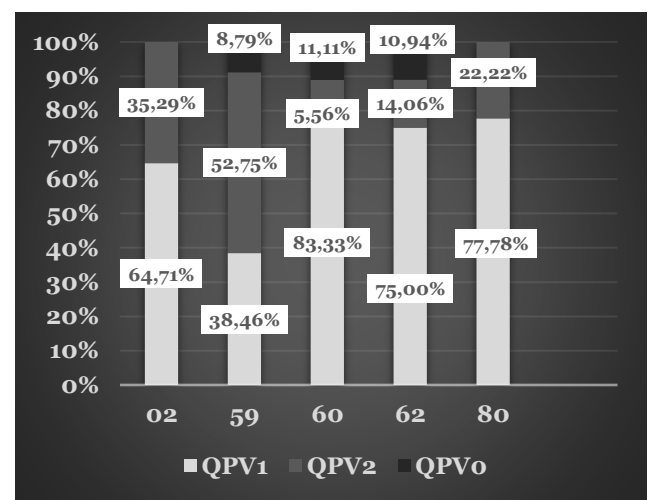
⁷⁹⁰ « Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement », 1995, *op. cit.*

⁷⁹¹ « Article 1 », *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, 2002, *op. cit.*

l'État pour adapter la géographie prioritaire de la politique de la Ville à la réalité du territoire vécu, aux intérêts locaux et au niveau d'engouement pour le nouveau dispositif de l'« offre publique de participation ».

En tout, trois cas se distinguent de notre observation (*figures n° F3-12 et F3-13*) : les conseils citoyens ont été créés sur le territoire prévu par la géographie prioritaire de la politique de la Ville (58,29 %), les conseils citoyens ont été créés sur un territoire remanié de la géographie prioritaire de la politique de la Ville (33,17 %), les conseils citoyens n'ont pas été créés sur le territoire prévu ou sur un territoire remanié de la géographie prioritaire de la politique de la Ville (8,54 %) ⁷⁹².

	QPV1	QPV2	QPV0	Total
02	11	6	0	17
59	35	48	8	91
60	15	1	2	18
62	48	9	7	64
80	7	2	0	9
Total	116	66	17	199



Figures n° F3-12 et F3-13 : Tableau et histogramme en colonnes empilées modélisant la répartition effective des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France par département et en fonction de l'application de la règle « 1 QPV = 1 CC » (COVIL 2015-2024, APRéCI 2015-2022, ONPV 2018 et SOCLE 2019) ⁷⁹³

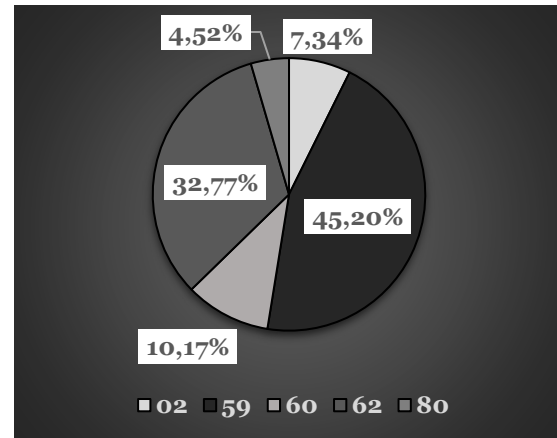
En croisant les données des enquêtes quantitatives COVIL 2015-2024, APRéCI 2015-2022, ONPV 2018 et SOCLE 2019, nous avons retrouvé la trace de 177 conseils citoyens – soit 88,94 % des 199 dispositifs dont la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoyait l'installation – qui auraient effectivement été créés sur le territoire entre 2014 et 2024 (*figures n° F3-14 et F3-15*).

⁷⁹² Pour l'essentiel, les remaniements impliquent la fusion de plusieurs conseils citoyens provenant de différents QPV ou la création de plusieurs conseils citoyens à partir d'un même QPV.

⁷⁹³ **Légende** : 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; QPV1=Les conseils citoyens ont été créés sur le territoire prévu par la géographie prioritaire de la politique de la Ville ; QPV2=Les conseils citoyens ont été créés sur un territoire remanié de la géographie prioritaire de la politique de la Ville ; QPV0=Les conseils citoyens n'ont pas été créés sur le territoire prévu ou sur un territoire remanié de la géographie prioritaire de la politique de la Ville.

Cependant, seuls 169 d'entre eux – soit 84,92 % des 199 dispositifs prévus et 95,48 % des 177 dispositifs effectivement créés – sont officiellement labellisés par un arrêté préfectoral (*figures n° F3-16 et F3-17*).

	CC	CC%
02	13	7,34 %
59	80	45,2 %
60	18	10,17 %
62	58	32,77 %
80	8	4,52 %
Total	177	100 %



Figures n° F3-14 et F3-15 : Tableau et diagramme en secteurs modélisant la répartition effective des conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)⁷⁹⁴

	Labélisation		
	Oui	Non	Total
02	13	0	13
59	75	5	80
60	17	1	18
62	56	2	58
80	8	0	8
Total	169	8	177

	Labélisation (%)		
	Oui	Non	Total
02	100 %	0 %	7,34 %
59	93,75 %	6,25 %	45,20 %
60	94,44 %	5,56 %	10,17 %
62	96,55 %	3,45 %	32,77 %
80	100 %	0 %	4,52 %
Total	95,48 %	4,52 %	100 %

Figures n° F3-16 et F3-17 : Tableaux représentant la répartition des conseils citoyens dans les départements de la région Hauts-de-France en fonction de la labélisation ou de la non-labélisation des dispositifs (APRéCI 2015-2022)⁷⁹⁵

Au total, trois hypothèses peuvent être formulées à partir de nos observations empiriques pour expliquer que des conseils citoyens n'aient pas été visés par un acte réglementaire en dépit des dispositions légales : l'initiative de créer le dispositif a été lancée mais n'a jamais abouti, le conseil citoyen n'a pas survécu assez longtemps pour être labellisé, ou le préfet a refusé de prendre l'arrêté préfectoral afin de sanctionner

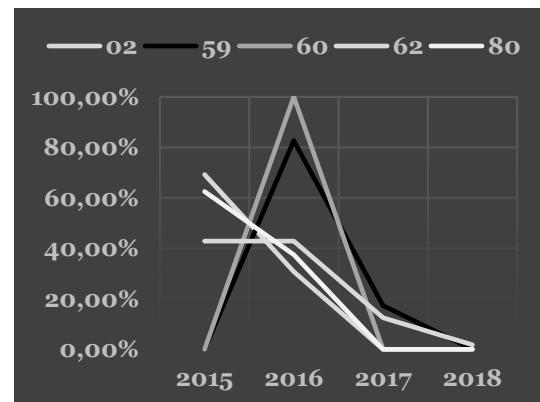
⁷⁹⁴ Légende : 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; CC=Conseils citoyens (en nombre) ; CC%=Conseils citoyens (en pourcentage).

⁷⁹⁵ Légende : 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme.

des vices de procédure. Toutefois, notre enquête suggère aussi que la prise d'un arrêté préfectoral n'atteste pas de la vie et encore moins de la survie des conseils citoyens labélisés qui peuvent alors se révéler être des dispositifs « de papier ».

Après analyse de la base de données de l'enquête APRÉCI 2015-2022, les 169 arrêtés préfectoraux portant composition et fonctionnement des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France ont été pris dans une période de trois ans entre 2015 et 2018 (*figures n° F3-18 et F5-19*).

	2015	2016	2017	2018	Total
02	9	4	0	0	13
59	0	62	13	0	75
60	0	17	0	0	17
62	24	24	7	1	56
80	5	3	0	0	8
Total	38	110	20	1	169



Figures n° F3-18 et F3-19 : Tableau et graphique en courbe modélisant la chronologie de la prise du premier arrêté préfectoral labélisant les conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France (APRÉCI 2015-2022)⁷⁹⁶

Pour la majorité d'entre eux, les nouveaux dispositifs de « démocratie participative » ont été labélisés en 2016 (65,09 %), soit deux ans après la promulgation de la Loi « Lamy » (2014) et un an après la signature des contrats de ville 2015-2024 que les conseils citoyens devaient « coconstruire » en tant que partenaires à part entière de la politique de la Ville — on reviendra sur ce paradoxe fondamental dans le **cinquième chapitre**.

Ce délai s'explique en partie par la multiplication des difficultés dans le processus de mise en œuvre du dispositif à l'échelle des communes. En premier lieu, car certains maires ne souhaitent pas installer les conseils citoyens pour des motifs politiques.

⁷⁹⁶ Légende : 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme.

Après les élections municipales de 2014, Harneghem⁷⁹⁷ — une commune de plus de 80 000 habitants, située dans le département du Nord — tourne la page du socialisme après 25 ans d'un règne sans partage. Pour remplacer le notable connu et reconnu à l'échelle locale et nationale — Guy CORDIER a été ministre par exemple, les harneghemois ont élu Alain RUYANT (*encadré n° E3-8*), un maire sans étiquette soutenu par le MoDem, le Parti de gauche (PG) et l'UDI.

Encadré n° E3-8 : Portrait d'Alain RUYANT, maire « néo-communautarien » d'Harneghem⁷⁹⁸

Né le 4 juillet 1968 à Harneghem, Alain RUYANT est le fils d'un ouvrier chaudronnier aux Chantiers de France et d'une mère femme au foyer.

Après le baccalauréat, notre enquêté quitte les quartiers populaires dans lesquels il a grandi pour poursuivre ses études dans une classe préparatoire scientifique au lycée Louis-le-Grand à Paris. Par la suite, Alain RUYANT passe le concours de l'École polytechnique (X) et obtient son diplôme d'ingénieur des ponts, des eaux et des forêts à l'ENPC en 1995.

Dans un premier temps, notre enquêté débute sa carrière professionnelle à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). En 1997, Alain RUYANT devient conseiller au cabinet de Martine AUBRY, ministre de l'Emploi et de la Solidarité puis de Claude BARTOLONE, ministre délégué à la Ville. Dans ce cadre, il est chargé du dossier des Grands projets de ville (GPV) et de la politique de renouvellement urbain.

En 2000, notre enquêté revient dans sa ville natale pour prendre la direction d'une agence d'urbanisme jusqu'en 2008. Au sein du Laboratoire techniques, territoires et sociétés (LATTs) des « Ponts », Alain RUYANT mène un travail de recherche sur la production du logement en France qu'il conclut par la soutenance d'une thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace en 2013. Par ailleurs, l'ingénieur devient chargé de mission pour le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) où il réalise des missions

⁷⁹⁷ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

⁷⁹⁸ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques, de témoignages, d'articles de presse consacrés à Alain RUYANT.

d'évaluation de la garantie des risques locatifs et pour qui il suit la mise en place d'une garantie universelle des loyers (GUL)⁷⁹⁹ de 2012 à 2014.

En parallèle à sa carrière professionnelle, notre enquêté se lance dans une carrière politique. À l'âge de 25 ans — nous sommes en 1993 —, Alain RUYANT prend sa carte au PS et devient adjoint à la Jeunesse au conseil municipal d'Harneghem de 2001 à 2008. Après de profonds désaccords sur la politique économique et urbaine de Guy CORDIER — maire emblématique d'Harneghem de 1989 à 2014, Alain RUYANT démissionne de sa délégation et quitte son parti en 2013 ; il siège alors dans l'opposition.

Finalement, notre enquêté se présente comme tête de liste « sans étiquette » — mais de sensibilité divers gauche (DVG) — aux élections municipales de 2014 où il obtient 36,04 % des voix au 1^{er} tour (35,89 % d'abstention) et 55,52 % des voix au 2nd tour (33,51 % d'abstention). Dans son programme, Alain RUYANT proposait par exemple de « *faire de la politique autrement* » et de « *rendre la parole aux habitants [et aux associations] sur les projets qui les concernent* » ; une ambition tout-à-fait néo-communautarienne.

Pour mettre en œuvre sa promesse « participationniste », l'élu nomme Charlotte VANHOVE comme adjointe à la Démocratie locale et à la Transition écologique.

Notre enquêtée naît en 1980 à Harneghem. Après l'obtention de son diplôme d'études universitaires générales (DEUG) de philosophie, Charlotte VANHOVE devient animatrice dans un centre de vacances pour « *gosses de riches* »⁸⁰⁰. Afin d'équilibrer le rapport de force — car elle déclare être résolument de gauche —, la jeune femme s'engage bénévolement à la maison de quartier de Fives (Lille) où elle réside.

Par la suite, Charlotte entame une formation d'éducatrice des jeunes enfants en alternance et décroche un contrat à durée indéterminée (CDI) à l'Association harneghemoise de gestion des équipements sociaux (AHGES).

⁷⁹⁹ Expérimenté dans le cadre de la Loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014, ce dispositif prévoit une garantie contre les loyers impayés, gérée et financée par l'État, afin de favoriser l'accès au logement et de lutter contre les expulsions. « Article 23 », *Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, JORF [en ligne], n° 0072, 26 mars 2014. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028772256>>, consulté le 14 septembre 2024.

⁸⁰⁰ Entretien avec Charlotte VANHOVE (n° 1), adjointe à la Démocratie locale et à la Transition écologique à la mairie d'Harneghem (Nord), réalisé le 24 septembre 2018 de 16:00 à 17:23 à l'hôtel de ville.

Après sept ans de bons et loyaux services, notre enquêtée quitte son poste pour devenir surveillante en collègue. Pendant un temps, Charlotte VANHOVE participe au programme adulte-relais⁸⁰¹ dans une association présidée par Martine AUBRY ; ce qui lui vaut d'ailleurs d'être *persona non grata* à Harneghem où Guy CORDIER gouverne la « société des socialistes » (Lefebvre, Sawicki, 2006).

Cependant, la jeune femme rencontre des problèmes de santé et se retrouve dans l'incapacité de travailler. Pour subvenir à ses besoins, elle bénéficie alors du revenu de solidarité active (RSA). « *Je le dis parce que ça influence [...] ce que je suis aujourd'hui* », précise notre enquêtée dans un entretien réalisé le 24 septembre 2018 à l'hôtel de ville d'Harneghem⁸⁰².

Rétablie, Charlotte devient assistante pour la plateforme de décrochage scolaire harneghemoise — d'ailleurs elle réside désormais dans la ville où elle travaille depuis 1999 — et obtient une licence d'intervention sociale.

En parallèle à sa carrière professionnelle qu'elle vit comme un engagement militant à part entière, la jeune femme est mobilisée auprès d'une association qui a pour mission de distraire les malades de tous âges.

Interrogée sur son orientation politique, Charlotte VANHOVE déclare évidemment être « *de gauche* » mais profondément « *dégoûtée par les partis* », perdue entre le PS qui aurait renié ses valeurs (Lefebvre, Sawicki, 2006) et le PG qui s'avère « *trop énérvé* » pour elle⁸⁰³. *A priori*, rien ne la prédestine à devenir élue locale.

Dans la presse, Alain RUYANT diffuse un appel pour rassembler « *des femmes et des hommes de tous horizons politiques autour d'un objet commun : faire bouger et gagner Harneghem* ». Lorsque notre enquêtée prend connaissance de la création d'« Harneghem en mouvement », elle décide de contacter son fondateur sur les réseaux sociaux.



« *Je lui ai envoyé un message sur Facebook, en lui disant textuellement qu'il avait "des couilles" [rires] et que j'étais volontaire pour agir à ses côtés* », se souvient Charlotte VANHOVE⁸⁰⁴.


⁸⁰¹ Créé en 2000, le programme adulte-relais destiné au « secteur non-marchand » a pour objectif de développer la médiation sociale et culturelle pour améliorer les rapports sociaux dans les espaces publics ou entre les habitants et les services publics dans les quartiers relevant de la politique de la Ville.

⁸⁰² Entretien avec Charlotte VANHOVE (n° 1), adjointe à la Démocratie locale et à la Transition écologique à la mairie d'Harneghem (Nord), réalisé le 24 septembre 2018 de 16:00 à 17:23 à l'hôtel de ville.

⁸⁰³ *Ibid.*

⁸⁰⁴ *Ibid.*


Après la victoire d'Alain RUYANT aux élections municipales de 2014, la jeune femme qui voulait « *juste soutenir [s]on candidat* »⁸⁰⁵ est nommée — « à [s]a grande surprise »⁸⁰⁶ — adjointe à la Démocratie participative et à la Transition écologique.

 « *C'est comme quand on a un trop gros cadeau de Noël pour soi : qu'est-ce qu'on fait de ça ?* », se demande alors la nouvelle élue⁸⁰⁷.

Justement, les services de l'État lui confient rapidement une mission en la matière : mettre en œuvre le dispositif des conseils citoyens.

Dans la commune d'Harneghem, l'injonction légale d'installer les conseils citoyens dans tous les QPV est particulièrement mal vécue par les élus et par les techniciens. En effet, l'équipe municipale a déjà imaginé un nouveau dispositif de « démocratie participative » pour remplir sa promesse de campagne d'approfondir la démocratie locale dans les quartiers populaires.

Inspirés de l'APU créé à Roubaix pour proposer un plan de réhabilitation — plutôt que de destruction — du quartier de l'Alma-Gare dans les années 1970 (Cossart, Talpin, 2015), les Manufactures de projets citoyens (MPC) proposent aux habitants qui le souhaitent (sans que cette participation ne soit contraignante) de « co-construire » (le terme est explicitement employé) avec les équipes de la commune d'Harneghem (les modalités de fonctionnement sont débattues et décidées collectivement) des projets politiques sur des thèmes variés comme l'aménagement urbain, le cadre de vie et lien social par exemple, avec « *un début, une fin et surtout un résultat concret* ».

 « *On avait un dispositif qui était nouveau, qu'on avait à faire connaître [...]. C'était très important pour nous qu'il n'y ait pas de représentants, tout ça... et v'là que débarque le truc qui nous demande de re-désigner des conseillers, des trucs, on s'est demandés "c'est quoi ce machin" ? Ça nous a emmerdés, en vrai. On avait quelque chose qui était ambitieux et bien en route, on a eu l'impression de repartir sur quelque chose de moins bien. [...] Je comprends que sur certains territoires — et encore j'en sais rien — c'est peut-être utile, mais ici, c'est d'une inutilité totale* », regrette l'adjointe à la Démocratie locale et à la Transition écologique dans un entretien réalisé le 24 septembre 2018⁸⁰⁸.

Pour le maire, il est donc « *hors de question* » de créer ces conseils citoyens que l'État souhaite lui imposer par l'intermédiaire des délégués du préfet.

⁸⁰⁵ *Ibid.*

⁸⁰⁶ *Ibid.*

⁸⁰⁷ *Ibid.*

⁸⁰⁸ *Ibid.*

Dans la plupart des communes de notre échantillon — qui ne sont toutefois pas aussi avancées en matière de participation citoyenne —, la multiplication des instances de « démocratie participative » est une véritable source d'inquiétude. Cette superposition des structures risque d'engendrer des doublons, de rendre caducs les dispositifs existants et d'ajouter de la confusion dans un paysage institutionnel déjà dense. Tout comme c'était le cas dans les débats parlementaires — analysés dans le **deuxième chapitre** —, on observe surtout une suspicion de rivalité entre les conseils citoyens et les conseils de quartier.

Dès lors, la mairie mène une véritable « lutte d'institution » (Gaxie, 1997) avec les services de l'État pour labéliser ses MPC comme des conseils citoyens — pas avec l'intercommunalité, car Harneghem domine complètement l'EPCI.



« *Ce qu'on a fait, c'est qu'on a gagné du temps. Même si on croyait pas trop que ça allait passer, on l'a tenté, parce que ça nous faisait bien chier. On a mis en place le conseil citoyen à la dernière minute, voire même après la dernière minute en fait* », explique Charlotte VANHOVE⁸⁰⁹.

Dans un premier temps, la commune négocie les délais, se fait rappeler à l'ordre puis reçoit un « avertissement » de la préfecture du Nord. « *Mes services étaient en stress, parce qu'on devait proposer quelque chose* », se souvient l'adjointe⁸¹⁰.

Si le conseil citoyen d'Harneghem est finalement installé, la mairie s'est empressée de s'en débarrasser en déléguant son accompagnement et surtout son encadrement à l'AHGES qui s'assure que les participants — pour l'essentiel, des « habitués » de la participation cooptés dans les maisons de quartier — ne prennent pas trop de place dans le processus de « coconstruction » du contrat de ville.



« *En fait, les conseillers citoyens sont malaimés de Monsieur le maire, mais ils ne sont pas au courant de toutes ces histoires* », nous confie la directrice générale de l'association dans une conversation informelle qui se déroule dans son véhicule personnel le 15 mai 2018⁸¹¹.

Alors qu'Alain RUYANT démontre des prédispositions pour les démarches de « démocratie participative », il rejette le dispositif des conseils citoyens qui limite ses ambitions politiques. En revanche, les habitants et les associations des quartiers

⁸⁰⁹ *Ibid.*

⁸¹⁰ *Ibid.*

⁸¹¹ Citation extraite d'une conversation informelle avec Ân PHAM, directrice générale de l'AHGES, qui s'est déroulée le 15 mai 2018 dans son véhicule personnel. Dans cette note, on la remercie d'ailleurs de nous avoir épargné un énième trajet en train.

populaires d’Harneghem participent à un processus dont ils ignorent les tensions sous-jacentes et sont maintenus dans une forme d’« *illusio* ». « Pris au jeu » d’un dispositif dont les objectifs sont limités et encadrés par des structures institutionnelles, les conseillers citoyens deviennent malgré eux les instruments d’une gestion formelle de la « participation » sans pouvoir percevoir et contester les rapports de domination en place.

Ce cas illustre comment, dans des contextes où des démarches de « démocratie participative » sont déjà bien ancrées, la mise en œuvre obligatoire du dispositif des conseils citoyens a pu être vécue par les élus locaux et par les techniciens comme un véritable embarras (« *ça nous a emmerdés, en vrai* »). Cependant, ce sentiment est largement partagé dans les territoires réfractaires aux démarches de participation citoyenne.

Ancré en terres socialistes depuis 1892, le beffroi de Prémaraïs⁸¹² — une commune de 20 000 âmes située dans le département du Nord — est arraché par la « droite » aux élections municipales de mars 2014. En vertu de l’article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine tout juste promulguée, il revient à la nouvelle équipe d’installer le conseil citoyen dans le quartier des Cerisiers (5 000 habitants) entré en géographie prioritaire.

Cependant, l’injonction légale à « faire participer » est mal accueillie par la nouvelle maire qui entendait bien rompre avec la culture pseudo-agonistique instaurée sous le mandat précédent.



« *On vient de se débarrasser des conseils de quartier, et voilà qu’on nous impose les conseils citoyens* », s’insurge-t-elle dans un entretien réalisé le 20 septembre 2018 à l’hôtel de ville⁸¹³.

Pourtant, Eugénie BOISTELLE (encadré n° E3-9) avait fait campagne sur la promesse de développer la démocratie locale à Prémaraïs.

⁸¹² Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

⁸¹³ Entretien avec Eugénie BOISTELLE (n° 1), maire de Prémaraïs (Nord), réalisé le 20 septembre 2018 de 11:05 à 12:13 à l’hôtel de ville.

Encadré n° E3-9 : Portrait d'Eugénie BOISTELLE, la maire « de droite » qui a rompu avec 122 ans de socialisme à Prémarais⁸¹⁴

Née le 25 août 1955, Eugénie BOISTELLE obtient un DEA en droit des affaires à la FSJPS de l'Université de Lille-II.

À partir de 1977, notre enquêtée devient avocate spécialisée en droit commercial. En 2000, elle fonde son cabinet et s'installe dans la commune de Prémarais. Dans le cadre de son activité professionnelle, Eugénie BOISTELLE est élue présidente nationale de l'Union des Jeunes Avocats (UJA). Par ailleurs, elle exerce deux mandatures au Conseil national des barreaux (CNB) et trois au Conseil de l'Ordre.

Après une « fugace » expérience politique dans une collectivité limitrophe, Eugénie BOISTELLE devient la cheffe de file de l'opposition prémarienne à partir de 2008. Pendant son mandat de conseillère municipale, elle s'insurge par exemple contre les pratiques clientélistes présumées du maire socialiste – en particulier sur la question des subventions aux associations, pour réclamer plus de transparence.

Lors de la campagne pour les élections municipales de 2014, notre enquêtée lance une liste sans étiquette et martèle un discours « ni de droite, ni de gauche » bien qu'elle adhère au MoDem, qu'elle soit ouvertement soutenue par l'UMP et l'UDI et que sa liste comporte une majorité de personnalités issues de la droite. Dans son programme, Eugénie BOISTELLE met en avant les thématiques de la démocratie locale, des finances, de la sécurité et de l'urbanisme. Finalement, notre enquêtée obtient près de 40 % des voix au 1^{er} tour (45,75 % d'abstention) et est élue maire de Prémarais avec 49,78 % des suffrages exprimés dans une triangulaire serrée (41,36 % d'abstention).

En préfecture, les agents responsables de la mise en œuvre de la politique publique s'impatientent, et « *la situation est d'autant plus embarrassante qu'Eugénie BOISTELLE est vice-présidente déléguée à la politique de la Ville au sein du conseil communautaire* », nous confie l'un d'entre eux⁸¹⁵. Dans ses directives, la PDEC a explicitement exprimé son souhait d'une installation « efficace » – c'est-à-dire rapide

⁸¹⁴ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques et d'articles de presse consacrés à Eugénie BOISTELLE, et il a été complété par des données récoltées sur ses réseaux sociaux professionnels (*LinkedIn*, notamment).

⁸¹⁵ Entretien avec Lionel MORIN (n° 1), chargé de mission politique de la Ville à la mairie de Prémarais (Nord), réalisé le 26 avril 2018 de 13:52 à 15:00 à la maison du projet.

et systématique — du dispositif dans le département du Nord, portée par l’engagement exemplaire des collectivités. « *On avait d’autres priorités* », s’excuse Charlène CASIEZ, nommée adjointe à la Démocratie partagée et aux Espaces verts⁸¹⁶.

En effet, la majorité découvre l’exercice du pouvoir local et attend d’être accompagnée sur ce nouveau dossier. Comme le poste de délégué du préfet reste vacant, le dialogue se complique avec l’État. Menacé d’être privé de sa dotation allouée dans le cadre de la politique de la Ville (DPV), le conseil municipal — à l’initiative d’une conseillère qui est d’ailleurs la seule à ne pas bénéficier du régime indemnitaire — suggère de délibérer sur la création du conseil citoyen⁸¹⁷. Alors que la résolution est adoptée à la fin de l’année 2014 et qu’elle est inscrite dans le contrat de ville 2015-2024, cette disposition reste lettre morte jusqu’à ce que le premier édile soit à nouveau contraint d’agir sous la menace subventionnelle.

En 2014, la commune de Prémaraïs qui est historiquement enracinée à gauche connaît donc un basculement politique significatif. Cette alternance est cruciale dans le processus de mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens. Afin d’asseoir sa légitimité, la nouvelle équipe municipale rompt avec 122 ans d’idéologie socialiste et s’efforce de mettre à l’écart les structures para-communales de l’opposition. Par exemple, Eugénie BOISTELLE a obtenu la dissolution des conseils de quartier pour les remplacer par des comités de quartier.

En choisissant de retarder l’installation des conseils citoyens à Prémaraïs, la maire pratique une forme de « capture institutionnelle » du dispositif (Stigler, 1971) afin de consolider son pouvoir — encore fragile — dans le champ politique local (Bourdieu, 2012). En effet, notre enquêtée craint que ces nouvelles instances qui bénéficient d’une certaine indépendance vis-à-vis des pouvoirs locaux constituent un nouveau bastion de l’opposition municipale — les socialistes et les frontistes, en l’occurrence.

Dans notre échantillon, cette angoisse du contre-pouvoir est très présente, et ce quel que soit l’étiquette politique ou l’ancrage local des élus en place. Cette hantise est d’autant plus forte que la Loi « Lamy » rend obligatoire le tirage au sort des membres des collèges « habitants ». Or, la figure de l’habitant des quartiers populaires fait

⁸¹⁶ Entretien avec Charlène CASIEZ (n° 1), adjointe à la Démocratie participative et aux Espaces verts à la mairie de Prémaraïs (Nord), réalisé le 13 septembre 2018 de 13:25 à 14:40 à l’hôtel de ville.

⁸¹⁷ La création d’un conseil citoyen ne nécessite pas de délibération du conseil municipal dans la mesure où il s’agit d’une injonction légale. En revanche, celle-ci peut permettre d’approuver et de légitimer la mise en place de l’instance au niveau local (reconnaissance des engagements pris et appui à la démarche par exemple).

« peur » à beaucoup d'élus locaux : c'est une population plutôt jeune, racisée, étrangère, attachée à la culture religieuse, en difficulté économique et sociale, méfiante et défiante vis-à-vis du personnel politique et des institutions, largement abstentionniste et qui vote aux extrêmes.

Cette réticence des maires à mettre en œuvre le dispositif des conseils citoyens peut engendrer des situations de « misère positionnelle » pour les élus et les techniciens qui adhèrent le plus au mythe de la « démocratie participative ».

Dans un article intitulé « Les adjoint-es à la démocratie participative. Une catégorie d'élus-es entre spécialisation fonctionnelle et misère positionnelle » publié dans la revue *Participations* en 2020, Rémi LEFEBVRE, Guillaume PETIT et Julien TALPIN explorent un angle mort de la littérature scientifique en proposant une sociographie et une sociologie des adjoints en charge d'une délégation municipale à la « démocratie participative » (Lefebvre, Petit, Talpin, 2020).

Parmi leurs enquêtés, les chercheurs distinguent quatre figures d'élus qui semblent regrouper l'essentiel des positions à l'égard de la participation citoyenne : les « indifférents », les « croyants managériaux », les « croyants militants » et les « opposants ». Dans cette typologie, les « croyants militants » sont les élus qui adhèrent complètement au mythe de la « démocratie participative » — ceux qu'on appellera les « adeptes » dans cette thèse (Festinger, Riecken, Schachter, 1956).

Pour les politistes, ces adjoints sont plus susceptibles que les autres de se retrouver dans des situations de « misère positionnelle ». En effet, les « dénis de reconnaissance » (Honneth, 1992) dont ils font l'objet — faible valorisation de leur délégation municipale, difficulté à influencer le processus décisionnel et manque de ressources pour mener à bien leur mission — conduisent les « croyants militants » à éprouver de la frustration vis-à-vis de leur mandat.

Notre enquête auprès des adjoints à la « démocratie participative » de la région des Hauts-de-France démontre bien que la « misère positionnelle » est une conséquence directe des dysfonctionnements dans le processus de mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens.

Par un arrêté pris le 21 mai 2015, la préfète du Pas-de-Calais labélise le conseil citoyen du quartier de la Chique (2 800 habitants) de la commune de Plekveld⁸¹⁸

⁸¹⁸ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

(10 000 habitants). Dans le département, c'est la première instance à être reconnue officiellement par la République et la deuxième dans toute la région des Hauts-de-France. Pourtant, la mise en œuvre (très) rapide du nouveau dispositif de démocratie participative de la politique de la Ville cache des conflits particulièrement préoccupants entre les élus et les techniciens de la commune plongés dans une grande « misère positionnelle ».

Depuis 1977, Plekveld est acquise au PCF. En effet, la commune n'a connu qu'une petite « interruption » socialiste entre 1989 et 1995. Autrement, la ville est gouvernée par « les rouges » depuis 31 ans au moment des élections municipales de 2014. Logiquement, c'est Jean-Luc MARCON (*encadré n° E3-10*) qui est élu maire à sa propre succession.

Encadré n° E3-10 : Portrait de Jean-Luc MARCON, maire
communiste « jupitérien » de Plekveld⁸¹⁹

À partir de 1982, Jean-Luc MARCON qui est né en 1960 et qui a grandi à Plekveld exerce le métier de postier. En 1984, il devient secrétaire général du syndicat départemental des PTT pour 15 ans. Jusqu'en 2005, notre enquêté réintègre un service mais il est rappelé par la Confédération générale du travail (CGT) pour siéger au conseil d'administration de La Poste avec le mandat de représentant du personnel.

En parallèle à sa carrière syndicale, Jean-Luc MARCON s'engage en politique. Dans le sillage de son père qui est adjoint aux travaux dans la commune de Plekveld, il prend sa carte au PCF en 1985-1986 (la date est incertaine) et devient Premier adjoint en 1995. En cours de mandat (1983-1989 et 1995-2011), le maire âgé de 74 ans démissionne et Jean-Luc MARCON prend sa suite à partir de 2011 — dans ce cas, la suppléance est toujours assurée par un adjoint non démissionnaire dans l'ordre de nomination. Lors des élections municipales de 2014, celui-ci est élu avec 42,24 % des voix au 1^{er} tour (29,53 % d'abstention) et 43,44 % des voix au 2nd tour (31,51 % d'abstention).

Dans son conseil municipal, Élise BLANCHE est nommée 9^e adjointe (c'est la dernière) à l'Urbanisme, au Développement local, au Commerce et à l'Artisanat. Parmi ses (trop)

⁸¹⁹ Ce portrait sociologique a été peint à partir de notices biographiques, de témoignages et d'articles de presse consacrés à Jean-Luc MARCON.

nombreuses attributions, c'est elle qui est en charge de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens — en tant que « référente politique de la Ville » — avec Marie-Françoise ROLLIN, la DGS. Leur relation « *détestable* »⁸²⁰ avec le maire et les autres élus locaux est à l'origine d'important « dénis de reconnaissance » (Honneth, 1996) qui confinent l'exemple le plus marquant de la « misère positionnelle » dans notre échantillon.

Née en 1967 à Plekveld, Élise BLANCHE obtient son diplôme d'État d'infirmière (DEI) à l'Institut des formations en santé (IFS) du Centre hospitalier (CH) de Dunkerque (Nord).

À partir de 1988, elle exerce son métier d'infirmière en psychiatrie et de cadre de santé (c'est-à-dire de formatrice) à Calais. Cependant, notre enquêtée prend sa retraite de façon anticipée pour s'occuper de ses cinq enfants.

En situation de « disponibilité biographique », Élise BLANCHE obtient un master à la faculté d'Ingénierie de management de la santé (ILIS) en 2006 et un master de sciences de l'éducation à l'Université de Lille en 2011. Notre enquêtée s'engage tous azimuts — notamment dans le secteur associatif — pour « *ne pas rester chez [elle] à rien faire* »⁸²¹. Précisément, c'est pour cette raison qu'elle serait venue à la rencontre des membres de la liste de Jean-Luc MARCON, bien qu'elle ne soit pas encartée.

Après les élections municipales de 2014, la quarantenaire de tendance DVG devient adjointe — pour la première fois — à l'Urbanisme, au Développement local, au Commerce et à l'Artisanat et référente politique de la Ville. Sa position dans la hiérarchie municipale — on rappelle que c'est la 9^e et dernière adjointe — confirme « *l'hypothèse d'une faible valorisation de ce cette fonction dans les hiérarchies symboliques et politiques des équipes municipales au regard de la domination masculine qui structure le champ politique* » (Lefebvre, Petit, Talpin, 2020, p. 49).

Dans un premier temps, le coût d'apprentissage des dossiers relevant de la politique de la Ville est élevé. Comme beaucoup de nos enquêtés, Élise BLANCHE dit de cette politique qu'elle est complexe, chronophage et qu'elle suppose d'accomplir des tâches parfois ingrates. Au sein du conseil municipal, l'adjointe a l'impression que ses efforts ne sont pas récompensés.

⁸²⁰ Entretien avec Élise BLANCHE (n° 1), adjointe à l'Urbanisme, au Développement local, au Commerce et à l'Artisanat et Marie-Françoise ROLLIN (n° 1), DGS à la mairie de Plekveld (Pas-de-Calais), réalisé le 19 septembre 2018 de 09:00 à 10:34 à l'hôtel de ville.

⁸²¹ *Ibid.*



« [...] Bon, quand on parle de la politique de la Ville... et puis même les élus, j'vais dire, ça les intéresse pas. On a fait un groupe de travail pour leur expliquer [...] les enjeux [...]. Bon, on a eu trois-quatre personnes qui sont venues sur l'ensemble des conseillers municipaux, et en plus, les rangs se sont dispersés au fil de la [réunion] », regrette-t-elle dans un entretien réalisé le 19 septembre 2018 à l'hôtel de ville⁸²².

Alors, quand les services de l'État informent la commune de Plekveld de l'obligation d'installer un conseil citoyen dans le quartier de la Chique, la nouvelle est accueillie comme une respiration par Élise BLANCHE. « Pour ce qui est [de la] démocratie participative [...] c'est dans ma façon d'être » déclare l'élue⁸²³.

Cependant, Plekveld n'est pas inscrite dans la culture de la participation citoyenne. En effet, le maire — dans une tradition communiste que nous avons beaucoup observé sur le terrain — mobilise tout le répertoire de la proximité (Le Bart, Lefebvre, 2005) pour répondre à la « demande sociale ».



« Ici, [c'est] le maire [qui] décide [et] les habitants n'ont pas leur mot à dire. [...] Ce qu'il me dit, c'est que les habitants n'ont pas la parole, que ça sert à rien, que c'est à lui de décider. [...] C'est une catastrophe quand il se pointe parce qu'il coupe la parole aux gens. J'ai beau lui dire "on est là pour les écouter", il me [répond] qu'ils vont déblatérer des "conneries" », témoigne Élise BLANCHE qui avait pourtant essayé de mettre en œuvre des « ateliers urbains » pour développer la participation citoyenne dans les quartiers populaires⁸²⁴.

Forcément, l'injonction de la Loi « Lamy » passe très mal auprès de Jean-Luc MARCON et de ses élus pour la plupart en place depuis plus de 30 ans.

Dans une autre configuration préfectorale et intercommunale, l'obligation légale d'installer les conseils citoyens dans tous les quartiers prioritaires serait sans doute restée lettre morte. Par chance, la commune fait partie de la CAM qui s'est très fortement impliquée dans la mise en œuvre du nouveau dispositif.

Face à l'inflexibilité du délégué du préfet, le maire soumet une première liste de participants composée de proches qu'il a cooptés : retoquée. Dès lors, Jean-Luc MARCON délègue la gestion du dispositif à ses deux référentes politique de la Ville qui se font accompagner dans leur travail par VitaCité, une Société coopérative et

⁸²² Ibid.

⁸²³ Ibid.

⁸²⁴ Ibid.

participative (SCOP) de conseil et de formation en matière de développement durable et de responsabilité sociétale des organisations (RSO) et par Nymphéa, un cabinet d'études et de conseil en développement durable des territoires que nous avons déjà croisé plus tôt dans le récit de notre enquête.

Après une opération de mobilisation — en entretien, Marie-Françoise ROLLIN évoque une démarche de « *porte-à-porte* » alors qu'Élise BLANCHE parle plutôt d'une distribution « *toutes-boîtes* »⁸²⁵ —, un tirage au sort a lieu dans une salle municipale et le conseil citoyen est labellisé officiellement par la préfecture. Toutefois, comme beaucoup d'instances du département, le conseil citoyen de Plekveld demeure une « coquille vide ».

En dépit des efforts consentis par nos enquêtées qui déclarent « *tenir* »⁸²⁶ à elles seules l'« engagement participatif » des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux », le conseil citoyen est confiné à une place « subalterne » dans la gouvernance du contrat de ville.



« *Le maire, il est anti-conseil citoyen [...] C'est le réceptacle de ce qu'['il] ne veut pas faire, c'est sa poubelle. Dès que quelque chose ne va pas, il redirige vers le conseil citoyen et ils en portent la responsabilité* », nous confie l'adjointe à l'Urbanisme, au Développement local, au Commerce et à l'Artisanat⁸²⁷.

Cette situation est la source d'une grande « misère positionnelle » pour Élise BLANCHE (et sa DGS) qui déclare être « *tombée de haut* » et qui concède « *une grosse déception* » et « *un regret profond* » sans pour autant remettre en cause la poursuite de son engagement politique — d'ailleurs, elle ne ménagera pas le maire sortant qui prendra sa retraite pour des raisons de santé après les élections municipales de 2020⁸²⁸. En fait, c'est plutôt sa « croyance militante » dans le mythe de la « démocratie participative » qui risque de lui coûter sa délégation.



« *Ça nous pèse au quotidien parce qu'il y a des menaces qui pèsent sur nous [...]. La menace, c'est de m'enlever ma délégation, et de démettre [la DGS] de ses fonctions. C'est au quotidien ! Quand quelqu'un pose des questions, de bonnes questions, et remet en cause le pouvoir absolu du monarque municipal, ça pose problème. C'est comme ça, et c'est tout* », conclut l'adjointe⁸²⁹.

⁸²⁵ *Ibid.*

⁸²⁶ *Ibid.*

⁸²⁷ *Ibid.*

⁸²⁸ *Ibid.*

⁸²⁹ *Ibid.*

Ainsi, la « misère positionnelle » des élus à la « démocratie participative » est d'autant plus avérée dans les contextes marqués par un plus fort « présidentielisme municipal » et les tensions entre ces délégations et la hiérarchie ne sont peut-être jamais aussi patentées que lorsque la « croyance » des adjoints et des techniciens est contrariée.

*

Cette **seconde section** nous a permis de comprendre comment les dynamiques politiques entravent la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens dans les collectivités locales.

Tout d'abord, ce processus est souvent relégué à une simple obligation administrative. (Re)consacré comme le « chef de file » de la politique de la Ville par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, l'échelon intercommunal manifeste généralement peu d'intérêt et d'engagement dans l'opérationnalisation du nouveau dispositif de « démocratie participative ». Ce constat illustre un phénomène d'« esquive » politique où la participation citoyenne est instrumentalisée pour se conformer aux exigences légales, sans chercher à faire des conseils citoyens un véritable instrument d'émancipation des habitants des quartiers populaires et de transformation de l'action publique. En invoquant le respect du principe de subsidiarité, les agents communautaires évitent de s'ingérer dans les affaires politiques locales qui touchent directement aux intérêts des maires.

À l'échelle communale, la mise en œuvre obligatoire du dispositif est directement confrontée à la résistance des édiles qui perçoivent les nouvelles instances comme des menaces potentielles à leur légitimité et à leur pouvoir. Cependant, le caractère obligatoire des conseils citoyens représente aussi un embarras pour les élus locaux et pour les techniciens les plus engagés dans les politiques de « démocratie participative ». Finalement, la « confiscation » du dispositif neutralise largement l'ambition réformiste de la Loi « Lamy » et entraîne des situations de « misère positionnelle » chez les « croyants militants » qui adhèrent le plus au « mythe d'action publique ».

Conclusion.

Des institutions en lutte *contre* le pilotage des conseils citoyens

Plutôt que de reposer sur un agencement arbitraire de couloirs dessinés par les dispositions de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, le labyrinthe de la « démocratie participative » se déploie selon une structure complexe où chaque intersection de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens est chargée de significations politiques. En définitive, le plan du dédale est constamment redessiné par les pratiques des acteurs de l'action publique qui s'engagent sur les chemins sinueux de la participation citoyenne.

Au cœur de ce méandre, ceux-ci naviguent entre coopération et conflit pour tenter de mettre en œuvre le nouveau dispositif « participatif » de la politique de la Ville sans affaiblir les figures traditionnelles de la démocratie représentative.

Dans sa contribution intitulée « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspectives » publiée dans l'ouvrage *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale* en 1997, Cécile BLATRIX démontre bien que si les acteurs de l'action publique s'opposent en tous sens, ils s'accordent cependant pour conserver le monopole de leur gestion et faire obstacle à la mise en œuvre de procédures officiellement introduites pour favoriser la participation citoyenne. En fait, le discours sur la « démocratie participative » viserait moins à remettre en cause la démocratie représentative qu'à refonder sa légitimité (Blatrix, 1997).

Malgré l'affichage d'une adhésion au nouveau principe de « coconstruction » de la politique de la Ville, l'opportunité d'installer les conseils citoyens dans tous les QPV est envisagée par l'État, les intercommunalités et les communes comme une contrainte législative vécue sur le mode de l'ingérence.

Ce nouveau dispositif qui devait pourtant constituer une réelle invitation à repenser la place des habitants des quartiers populaires dans la gouvernance de l'action publique se révèle être une véritable source d'embarras. Cette tension est particulièrement palpable dans les interactions entre les acteurs de l'action publique, car chacun interprète les dispositions légales en fonction de ses intérêts institutionnels et personnels plutôt que dans le sens de l'intérêt général : le pouvoir des participants reste ainsi « confisqué » (Desage, Guéranger, 2011).

Dans le cadre des « luttes d'institutions » (Gaxie, 1997), les dynamiques de pouvoir entre l'État, les intercommunalités et les communes engendrent des conflits — idéologiques, de compétences et de ressources — entre les échelons et surtout à l'intérieur de ces échelons à cause des appropriations différenciées de l'« impératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) participatif qui compromettent déjà la réussite des conseils citoyens (Gourgues, Mazeaud, 2022a).

Ces résultats démontrent que la « démocratie participative » à la française est cooptée et diluée — pour ne pas écrire directement instrumentalisée et neutralisée — par des pratiques administratives qui privilégient la conformité superficielle sur l'engagement substantiel. Après la réforme de la politique de la Ville de 2014, la participation citoyenne est encore un « trophée » et un « mirage » (O'Miel, 2015) : convoité pour sa capacité à réenchanter le champ politique — c'est-à-dire essentiellement pour sa valeur symbolique —, le mythe de la « démocratie participative » reste insaisissable dans ses promesses de transformation sociale.

Pour tenter de sortir du labyrinthe, les « croyants militants » (Lefebvre, Petit, Talpin, 2020) du « mythe d'action publique » (Desage, Godard, 2005) ne suivent pas le fil d'Ariane qui mène à l'échec. Rompant avec la « dépendance au sentier » (David, 1985), ces acteurs qui redessinent le plan de la structure emmêlée s'efforcent de défricher des chemins de traverse. Plutôt que de considérer la « démocratie participative » comme une série d'obligations formelles, ils envisagent la participation citoyenne comme une série de pratiques dynamiques. Dans leur forme actuelle, les conseils citoyens se situent à la croisée des chemins : ils peuvent rester confiner dans l'impasse de la « démocratie participative » institutionnelle (Petit, 2023) ou évoluer pour devenir les instruments du pouvoir d'agir des habitants des quartiers populaires (Bacqué, Biewener, 2013).

Dans le **quatrième chapitre**, nous verrons que l'issue du processus de mise en œuvre dépend surtout de la capacité des acteurs de l'action publique à fabriquer le public des conseils citoyens.

Chapitre 4.

La (re)production d'un public d'« habitués » de la participation publique par le « bricolage » institutionnel des conseils citoyens



« Le tirage au sort, nous disent-ils, convenait à ces temps anciens et à ces petites bourgades économiquement peu développées. Comment nos sociétés modernes faites de tant de rouages délicatement imbriqués pourraient-elles être gouvernées par des hommes choisis par le sort, ignorant la science de ces équilibres fragiles ? Nous avons trouvé pour la démocratie des principes et des moyens plus appropriés : la représentation du peuple souverain par ses élus, la symbiose entre l'élite des élus du peuple et l'élite de ceux que nos écoles ont formé à la connaissance du fonctionnement des sociétés. Mais la différence des temps et des échelles n'est pas le fond du problème. Si le tirage au sort paraît à nos "démocraties" contraire à tout principe sérieux de sélection des gouvernants, c'est que nous avons oublié en même temps ce que démocratie voulait dire et quel type de "nature" le tirage au sort voulait contrarier. »

RANCIÈRE Jacques, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005, pp. 48-49.

Introduction.

Le tirage au sort démocratise-t-il la « démocratie participative » ?

Dans la littérature scientifique, le constat est bien connu : l'« offre publique de participation » reproduit les inégalités politiques et sociales en favorisant l'enrôlement et l'engagement d'un public d'« habitués » de la participation citoyenne.

Ceux-là sont plutôt des hommes, âgés, éduqués, aisés, retraités, blancs, déjà engagés par ailleurs et électeurs réguliers qui témoignent d'un plus grand intérêt pour la politique que la moyenne, d'une plus grande confiance envers les institutions publiques et qui considèrent la discussion comme incontournable de la bonne gestion de la cité (Mann, Strodtbeck, 1956 ; Hawkins, James, Strodtbeck, 1957 ; James, 1959 ; Schattschneider, 1960 ; Endicott, Nemeth, 1976 ; Brady, Schlozman, Verba, 1995 ; Junn, Nie, Stehlik, 1996 ; Campbell, 2003 ; Fishkin, Luskin, 2005 ; Blanco, Font, 2007 ; Freeman *et al.*, 2008 ; Delli Carpini, Jacobs, Lomax Cook, 2009 ; French, Laver, 2009 ; Blais *et al.*, 2011 ; Finkelstein *et al.*, 2011 ; Curato, Niemeyer, 2013 ; Fishkin, Luskin, Siu, 2014 ; Abdel-Monem *et al.*, 2015).

Ainsi, ce sont les individus les plus dotés en capitaux — lesquels déterminent le sentiment de compétence politique (Joignant, 2004) — et en temps — lequel détermine le degré de « disponibilité biographique » (McAdam, 1988 ; Siméant, 2001) — qui participent le plus au sein des dispositifs « participatifs » (Ozawa, Susskind, 1984 ; Forrester, 1989 ; Forrester, 1999) et qui exercent la participation la plus à même d'influencer la délibération et l'action publique (Hawkins, James, Strodtbeck, 1957 ; Ridgeway, 1981 ; Hastie, Pennington, Penrod, 1983 ; Brady, Schlozman, Verba, 1995 ; Bowers, Sandys, Steiner, 2001 ; Mendelberg, 2002). Par ailleurs, cette loi d'airain s'applique avec d'autant plus de force quand les actes politiques sont jugés plus « difficiles » (Nie, Verba, 1972 ; Kim, Nie, Verba, 1978 ; Fiorina, *et al.*, 2005).

Finalement, les « ressortissants » (Warin, 1999) ciblés par les politiques de « démocratie participative » (Gourgues, 2013) — notamment ceux de la politique de la Ville — restent le plus souvent en dehors des espaces créés en leur nom (Neveu, 1999 ; Blondiaux, 2001a).

Pour tenter de dépasser les effets de ce « cens caché »⁸³⁰ (Gaxie, 1978), les « artisans » de la participation (Carrel, 2013) cherchent à renouveler les méthodes de la fabrique des « publics » de participants (Gourgues, Mazeaud, 2018).

Depuis près de 50 ans, le tirage au sort fait un retour inattendu en politique afin de « démocratiser la démocratie ». Ce renouveau tient pour partie à son appropriation par les théories de la démocratie délibérative, qui ont fait des dispositifs tirés au sort les espaces centraux de la délibération démocratique dans les années 1990 (Stone, 2009 ; Delannoi, 2010 ; Sintomer, 2012 ; López-Rabatel, Sintomer, 2019 ; Talpin, 2019). En effet, le tirage au sort est censé incarner un idéal d'inclusion et de décision raisonnée où se réconcilient les registres du « nombre » et de la « raison » (Rosanvallon, 1992) afin d'améliorer les « qualités épistémiques » de la délibération politique (Bohman, 2007).

Face à la « crise de la représentation », de nombreux dispositifs ont recours à la sélection aléatoire (Brown M, 2006 ; Dryzek, Goodin, 2006 ; Niemeyer, 2011 ; Geissel, Newton, 2012) pour constituer des « mini-publics » délibératifs (Carson, Martin, 1999 ; Sintomer, 2010). Ces assemblées de citoyens tirés au sort doivent assurer une représentation miniature de la population dans sa diversité (Fishkin, 2009) en partant du principe que chacun est également responsable de l'intérêt général, et que chacun est capable d'un jugement politique égal (Barber, 1984).

En fait, le seul équipement que sont censés posséder les participants tient à une compétence d'apprentissage, un bon sens non spécialisé et une capacité d'argumentation permettant de renouveler l'appréhension des questions en débat (Barbier, Bédu, Buclet, 2009). Les préférences et les opinions sur le sujet visé ne sont pas censées être déjà constituées, et le « profane » (Weber, 1905 ; Durkheim, 1912) — c'est-à-dire le citoyen non-initié, en opposition aux professionnels de la politique — n'est légitime dans cet espace public artificiel que parce qu'il va être transformé par la

⁸³⁰ Dans un ouvrage classique intitulé *Le cens caché* et publié en 1978, Daniel GAXIE forge le concept de « cens caché » pour mettre au jour les logiques de la reproduction des inégalités politiques et sociales dans l'accès à l'engagement politique. « *En provoquant l'exclusion électorale des agents culturellement et/ou socialement dominés, les inégalités de politisation fonctionnent comme un cens caché et aboutissent aux mêmes résultats - de façon certes plus atténuée - que les restrictions du droit de vote et les conditions d'éligibilité posées au XVIII^e et XIX^e siècles pour écarter les femmes et les classes dangereuses. Elles apparaissent dès lors comme le principal facteur tendant présentement à perpétuer le monopole politique des catégories dominantes.* » GAXIE Daniel, « Le cens caché. Daniel Gaxie, Éditions Le Seuil », *Réseaux*, n° 22, 1987, pp. 45-46.

délibération dans un cadre qui réunit des conditions favorables à la formation et à l'échange contradictoire de points de vue (Blondiaux, 2008b).

Ainsi, les instances de démocratie participative qui recourent au tirage au sort incubent une délibération « idéale » où la qualité des procédures de constitution du public, de formation des participants et de débat conditionne la qualité de l'avis produit par la communauté *sui generis* (Blondiaux, 2008a). En définitive, une délibération bien menée est supposée s'orienter vers le bien commun (Cohen, Fung, 2004 ; Sintomer, 2011a).

Relégitimé dans le « champ politique », le mécanisme de la sélection aléatoire fait son entrée dans le modèle organisationnel des dispositifs de l'« offre publique de participation » déployés dans le cadre de la politique de la Ville.

Afin de rompre avec la fatalité du « cens caché » de la « démocratie participative », l'article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 rend obligatoire le recours au tirage au sort paritaire pour constituer les collèges « habitants » des conseils citoyens. Après les « révoltes sociales » de 2005, cette innovation semble bien être la dernière tentative des pouvoirs publics pour « faire participer » les classes populaires à la politique de la Ville (Carrel, 2013). Dans ce chapitre, nous envisageons donc le tirage au sort comme une « innovation sociale ».

Dès la fin du XX^e siècle, le concept d'« innovation sociale » est mobilisé par une communauté de chercheurs afin de mettre au jour un renforcement de la capacité des acteurs de la société civile à contester le « régime de croissance » et à produire les ressources d'une « société de la connaissance » qui serait plus à même de garantir l'équité et la justice sociale (Van de Ven, 1986).

Ce processus peut être défini comme « *le développement de pratiques sociales nouvelles qui, se situant en marge des représentations et des comportements dominants, introduisent des ferments d'évolution des sociétés* » (Chevallier, 2005, p. 283). Ainsi, cette perspective est heuristique pour étudier la tension entre « changement » et « inertie » (Fontaine, Hassenteufel, 2002) dans la mise en œuvre de la politique de la Ville, une politique publique en pleine mutation.

Dans la littérature scientifique, on distingue généralement trois caractéristiques communes à l'« innovation technologique » et à l'« innovation sociale ».



« *Premièrement, toute innovation implique un processus non linéaire qui fait appel à l'engagement de plusieurs acteurs dans une démarche de résolution de problèmes, corollaire de l'existence d'une pression externe. Deuxièmement, la démarche conduit à la définition d'une approche, à la conception d'un produit ou d'un service nouveau ou alternatif, en rupture avec l'état actuel des choses. Et finalement, pour que la solution nouvelle au problème devienne innovation, elle doit faire l'objet d'une diffusion et surtout trouver utilisateur ou promoteur* » (Dandurand, 2005, p. 380).

Impulsé par les pouvoirs publics sous la pression des tenants des théories de la démocratie délibérative, le tirage au sort est introduit dans le modèle organisationnel des dispositifs de l'« offre publique de participation » déployés dans la politique de la Ville afin de répondre à l'enjeu de la diversification des publics de la « démocratie participative ».

Dans ce chapitre, notre objectif est de comprendre comment le recours au tirage au sort (re)façonne (ou pas) les publics de la « démocratie participative ». Comment la Loi « Lamy » encadre-t-elle sa mise en œuvre ? Comment le ministère de la Ville et l'administration centrale impulsent-elles le processus ? Quelle est l'influence de la « coalition de cause » ? Comment l'État, les intercommunalités et les communes reçoivent-ils l'injonction légale ? Peut-on mettre au jour des arrangements institutionnels avec cette obligation ? Quelles sont les difficultés rencontrées par les élus locaux et par les techniciens ? Qui sont les conseillers citoyens ? Le tirage au sort permet-il de susciter l'engagement des « inouïs » (Boullier, 2009) de la participation citoyenne — définis comme les individus les plus éloignés de la participation publique *a priori*⁸³¹ ? Pour répondre à ces questions, nous analysons la fabrique du public des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France.

⁸³¹ Dans sa contribution intitulée « Choses du public et choses du politique. Pour une anthropologie des inouïs » publiée dans l'ouvrage *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyenne dans la ville* dirigé par Marion CARREL, Catherine NEVEU et Jacques ION en 2009, Dominique BOULLIER propose de faire une anthropologie des « inouïs ». Florilège : « *Les demandes de démocratie participative, aussi vagues soient-elles, sont avant tout une façon de relancer la prise en compte d'être invisibles ou inouïs, ceux qu'on n'entend pas, parce qu'ils ne parlent pas via les médias reconnus dans un système politique donné. [...] La prétention de la démocratie participative consiste à remettre en cause cette tendance à la naturalisation de certains êtres qui se retrouvent ainsi interdits de parole, et surtout in-ouïs. [...] Ces inouïs sont caractérisés comme des êtres trop attachés, incapables de monter en généralité à tous points de vue. Or, c'est précisément ce qui les rend concernés, ce qui les met en mouvement, ce qui les fait parler [...]. [Leur] parole devient alors du bruit, car les inouïs n'articulent pas une parole raisonnable, c'est-à-dire calibrée et épurée, détachée.* » (Boullier, 2009, pp-1, 2 et 6).

En dépit des efforts consentis par les chercheurs de la « nébuleuse participative » (Mazeaud, Nonjon, 2018) pour sortir de leur « tropisme procédural » et décloisonner leur objet de recherche (Mazeaud, 2009), force est de constater que la « boîte noire » des publics de la « démocratie participative » n'est que rarement explorée (Bachir, Lefebvre, 2019).

Dans la littérature scientifique, le résultat des interactions qui ont mené à la constitution des panels de participants est parfois décrit en détail (Freeman *et al.*, 2008 ; Abdel-Monem *et al.*, 2015), mais on ne sait pas toujours comment s'est opéré le choix des techniques de recrutement, quelles ont été les difficultés rencontrées sur le terrain et quelles ont été les décisions prises par les acteurs pour y remédier⁸³². Si « *les procès de constitution des publics et les outils qu'ils mobilisent ont été peu analysés* », c'est sans doute parce qu'ils constituent « *des exercices difficiles qui donnent lieu à des processus complexes ou à des bricolages en coulisse souvent peu accessibles aux chercheurs* » (Bachir, Lefebvre, 2019, p. 168).

Malgré un intérêt renouvelé pour les publics de la « démocratie participative » dans la littérature scientifique francophone (Mazeaud, Talpin, 2010 ; Jacquet, 2017 ; Petit, 2017 ; Gourgues, Mazeaud, 2018 ; Bachir, Lefebvre, 2019 ; Lang, 2020), le « cens caché » est le plus souvent appréhendé sur le mode de l'évidence. Peu de travaux prennent la mesure de la sélectivité sociale des dispositifs de l'« offre publique de participation » (Jacquet, 2017 ; Petit, 2017). En effet, l'entrée classique des facteurs sociaux de la participation politique fait l'objet d'un investissement méthodologique très différencié entre la sociologie électorale et la sociologie de la « démocratie participative ».

Ainsi, la mise en place d'un protocole d'enquête quantitatif systématique manque fortement. Pourtant, la « cumulativité » des connaissances permettrait de sortir du prisme des études de cas et d'engager un dialogue sur les variables lourdes de l'« engagement participatif » avec la littérature internationale (Delli Carpini, Jacobs, Lomax Cook, 2009 ; Della Porta, Font, Sintomer, 2014). C'est à cet enjeu que tente de

⁸³² Certes, de nombreux travaux ont déjà fait état des difficultés liées à la mise en œuvre du tirage au sort dans les « mini-publics » où la délibération doit aboutir au terme d'un nombre limité de rencontres. Toutefois, le modèle organisationnel des conseils citoyens s'inscrit dans la continuité de l'« offre publique de participation » qui consacre des dispositifs institutionnels dont l'action a vocation à durer dans le temps. Dans sa thèse de doctorat en science politique intitulée *Kleros & Demos. La théorie du tirage au sort en politique au banc d'essai de la pratique de la Planungsstelle et du jury citoyen* soutenue en 2011, Antoine VERGNE a d'ailleurs démontré que le tirage au sort est moins efficace pour les dispositifs pérennes (Vergne, 2011).

répondre ce chapitre qui mobilise à la fois des méthodes d'enquête qualitatives et quantitatives.

Méthodologie de la recherche

Pour le volet qualitatif de notre enquête, nous avons analysé les données issues de nos 155 entretiens et de nos 101 observations. Tout d'abord, nous avons réalisé 69 entretiens avec 44 acteurs différents : 6 avec des agents de l'administration centrale, 13 avec des agents préfectoraux, 11 avec des agents communautaires, 12 avec des élus locaux, 14 avec des agents municipaux et 13 avec des prestataires de services dans le domaine de la politique de la Ville ou de la « démocratie participative ». Ensuite, nous avons observé 3 scènes de tirage au sort dans la région des Hauts-de-France et complété ce matériau par un travail documentaire sur les contrats de ville, les documents techniques et les articles de presse qui relatent le déroulement du processus et de la procédure sur l'ensemble du territoire national.

Pour le volet quantitatif de notre enquête, nous avons analysé les données issues de trois enquêtes menées dans la région des Hauts-de-France : APRÉCI 2015-2022 (169 arrêtés préfectoraux), ONPV 2018 (102 questionnaires) et SOCLE 2019 (292 questionnaires).

En examinant fabrique du public des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que la mise en œuvre du tirage au sort conduit à des « conséquences (in)attendues » (**section 1**) qui reproduisent la sélectivité sociale et politique des dispositifs de « démocratie participative » (**section 2**).

Section 1.

La mise en œuvre du tirage au sort conduit à des « conséquences (in)attendues » dans le processus de fabrication du public des conseils citoyens

Cette **première section** est dédiée à l'analyse de la mise en œuvre du tirage au sort dans le processus de fabrication du public des conseils citoyens. Comment le cadre juridique et réglementaire organisent-ils la procédure ? Comment l'injonction légale est-elle reçue par les élus locaux et par les techniciens ? Quelle est la stratégie de l'État pour faire respecter cet impératif dans les collectivités territoriales ? Quelles sont les difficultés posées par la nouvelle modalité de désignation ? Comment les acteurs de la politique de la Ville font-ils pour dépasser les obstacles à la mise en œuvre du tirage au sort ?

À travers l'étude du discours et des pratiques institutionnels des individus chargés de fabriquer le public des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que l'indéfinition de l'injonction légale autorise l'élaboration d'importants arrangements institutionnels (4.1.1.) et que le déploiement de cette « innovation sociale » se heurte à des coûts politiques et techniques qui nécessitent un travail institutionnel d'adaptation aux configurations locales (4.1.2.).

4.1.1. L'indéfinition de l'injonction légale autorise l'élaboration d'importants arrangements institutionnels dans la mise en œuvre du tirage au sort

En examinant les modalités de désignation des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France, nous démontrons que l'interprétation et que l'appropriation du tirage au sort conduit à des phénomènes de « recours », de « mal-recours » et de « non-recours » (4.1.1.1.) qui remettent en cause l'efficacité de l'« innovation sociale » (4.1.1.2.).

4.1.1.1. Les arrangements institutionnels conduisent à des phénomènes de « recours », de « mal-recours » et de « non-recours » au tirage au sort

Pour la première fois dans l'histoire de la « démocratie participative » française, la législation rend obligatoire le recours au tirage au sort paritaire pour constituer les collèges « habitants » des conseils citoyens.



« Le conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux », peut-on lire dans l'article 7 de la Loi « Lamy »⁸³³.

Toutefois, les modalités d'application de ce tirage au sort n'ont jamais été « précisées par un arrêté du ministre chargé de la Ville » comme le prévoyait l'alinéa 9⁸³⁴.

En lieu et place, les décrets d'application prennent plutôt la forme d'un « cadre de référence national » mis en ligne au mois de juillet 2014 par le ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports⁸³⁵.

Ce document a été principalement élaboré par trois groupes d'acteurs : les collaborateurs du cabinet ministériel de Najat VALLAUD-BELKACEM, les agents de l'administration centrale et les membres du mouvement social « Plus sans nous » — c'est le groupe formé par Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE.

Dans un premier temps, des réunions de travail ont lieu entre Michel DIDIER (SG-CIV), Kaïs MARZOUKI (ACSé), Olivier NOBLECOURT (conseiller politique au cabinet de la ministre des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports) et Sarah ZOUHEIR (chargée de mission au sein de ce même cabinet) pour écrire un « guide »⁸³⁶ qui deviendra plus tard le « cadre de référence national » — on note que ce glissement sémantique rend plus formelle la portée du document dépourvu de force juridique.

Étant donné que le tirage au sort est encore largement inconnu de la « machine » administrative française, l'opérationnalisation de ce *modus operandi*

⁸³³ « Article 7 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, *Conseils citoyens. Cadre de référence*, ville.gouv.fr [en ligne], juillet 2014, 18 pp. Disponible sur : <<http://ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-reference-conseils-citoyens.pdf>>, consulté le 2 août 2022 (via <<https://archive.org/web/>>).

⁸³⁶ Entretien avec Kaïs MARZOUKI (n° 1), directeur de l'ACSé, réalisé le 23 novembre 2020 de 16:30 à 17:27 par téléphone.

représente la plus grande difficulté du processus de rédaction. En entretien, Sarah ZOUHEIR nous apprend d'ailleurs que cette partie a nécessité la consultation exceptionnelle d'un conseiller juridique et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)⁸³⁷.

En partant de cette première ébauche, les agents de l'État sollicitent les membres de PSN – encore en gestation – afin de leur laisser l'occasion d'amender le dispositif des conseils citoyens contre lequel les rapporteurs ont vivement protesté depuis l'annonce de sa création.

Dans un entretien réalisé le 31 octobre 2020, Mohamed MECHMACHE considère que ces propositions « *n'allaient pas dans leur sens* »⁸³⁸. Premièrement, le président d'ACLEFEU formule le souhait que les conseils citoyens soient constitués par un nombre illimité de participants. Deuxièmement, que les conseils citoyens soient composés pour un tiers d'habitants tirés au sort, d'acteurs associatifs et d'acteurs locaux. Troisièmement, que l'indépendance et que l'autonomie des conseils citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics soit garantie en rendant obligatoire le concours financier de l'État, des intercommunalités et des communes à hauteur de 5 000 euros *par acteur*⁸³⁹.

Ces propositions ne font effectivement pas l'unanimité parmi les représentants de l'ordre institutionnel. Cependant, c'est essentiellement pour des raisons inverses à celles évoquées par Mohamed MECHMACHE.



« *J'ai été quand même assez déçue de leur réaction. Moi, je m'attendais à plus de tension, je m'attendais à plus de virulence, je m'attendais à ce qu'ils renversent la table pour aller plus loin dans la coconstruction quoi ! Au lieu de ça, ils ont demandé à ce qu'on introduise le principe de laïcité dans les débats*⁸⁴⁰ *et ils ont fait des remarques à la marge... Franchement, j'me suis dit "tout ça pour ça ?" »*, témoigne Sarah ZOUHEIR dans un entretien réalisé le 22 octobre 2020 en visioconférence⁸⁴¹.

⁸³⁷ Entretien avec Sarah ZOUHEIR (n° 1), chargée de mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 22 octobre 2020 de 14:01 à 17:16 en visioconférence.

⁸³⁸ Entretien avec Mohamed MECHMACHE (n° 1), président du collectif ACLEFEU, réalisé le 31 octobre 2020 de 10:13 à 11:15 par téléphone.

⁸³⁹ *Ibid.*

⁸⁴⁰ En entretien, même Kaïs MARZOUKI y va de son petit commentaire : « *Entre nous, le cadre de référence n'est pas mal fait ! Même si, moi, à leur place, je n'aurais pas fait la première partie sur les différentes valeurs, qui est un peu trop longue* ». Entretien avec Kaïs MARZOUKI (n° 1), directeur de l'ACSé, réalisé le 23 novembre 2020 de 16:30 à 17:27 par téléphone.

⁸⁴¹ Entretien avec Sarah ZOUHEIR (n° 1), chargée de mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 22 octobre 2020 de 14:01 à 17:16 en visioconférence.

Pour les alliés stratégiques de la « coalition de cause » (Joëlle BONEU, Laurianne DENIAUD, Camille VIELHESCAZE et Sarah ZOUHEIR), l’ambiguïté de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 offrait à PSN une opportunité décisive de « radicaliser » le dispositif à l’issue des deux réunions de travail.

Ce manque d’enthousiasme s’explique probablement par deux raisons principales. Tout d’abord, la réforme de la politique de la Ville de 2014 constitue une déception pour Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE qui se sont déjà détournés des conseils citoyens⁸⁴² pour se consacrer à d’autres expérimentations plus prometteuses – les tables de quartier par exemple. Ensuite, le « cadre de référence national » est un document dépourvu de toute portée juridique et le fonctionnement de l’instance ne changera pas fondamentalement si leurs propositions ne sont pas inscrites dans la loi.

Interrogés sur le processus de rédaction, les autres participants (Michel DIDIER, Kaïs MARZOUKI, Olivier NOBLECOURT et Sarah ZOUHEIR) nous indiquent que le « cadre de référence » a été pensé avec la volonté délibérée de « *laisser de la marge* »⁸⁴³ aux acteurs chargés d’installer le dispositif des conseils citoyens sur les territoires locaux. Ainsi, le mode opératoire du tirage au sort conserve à dessein un caractère *très souple* (*encadré n° E4-1*).

Encadré n° E4-1 : Fac-similé des modalités de désignation du collègue « habitants » dans le « cadre de référence national » des conseils citoyens⁸⁴⁴

Afin de garantir la représentation de l’ensemble de la population au sein du collègue « habitants », la méthode du tirage au sort a été prévue par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Ce tirage au sort, prenant en compte l’exigence de la parité femmes/hommes, sera effectué sous la responsabilité conjointe des partenaires du contrat :

⁸⁴² En réalité, PSN participera à l’évaluation du dispositif des conseils citoyens, notamment par l’intermédiaire de Bénédicte MADELIN.

⁸⁴³ Entretien avec Michel DIDIER (n° 1), chef de la mission de l’animation territoriale et des ressources au SG-CIV, réalisé le 26 octobre 2020 de 11:00 à 12:00 par téléphone.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, p. 9.

En grande majorité, à partir d'une ou plusieurs sources existantes et mobilisables (en respectant les dispositions de la Loi « Informatique et Libertés »), par exemple : [...] le répertoire d'immeubles localisés (RIL) utilisé par l'Insée dans le cadre du recensement ; [...] les fichiers EDF ; [...] les fichiers des organismes HLM ; [...] *etc.* Aucune des sources ne garantissant à elle seule un recensement exhaustif et actualisé de la population du quartier, l'option retenue prendra en compte les avantages et les inconvénients en termes de représentativité, disponibilité et coût de chacune de ces sources. À ce titre, l'utilisation des listes électorales ne doit pas être la seule méthode utilisée, afin de garantir la représentation des habitants non-inscrits et des résidents non communautaires.

Pour partie, à partir d'une liste composée de volontaires identifiés suite à un appel à candidatures largement diffusé.

Afin de s'assurer de la constitution du collège « habitants » dans le format prévu, le tirage au sort devra permettre de retenir un nombre important d'habitants intégrant une liste complémentaire en cas de défection.

A priori, ce document semble établir un objectif clair de représentativité au sein des collèges « habitants ». Cependant, l'ambiguïté se réinstalle dès que la « méthode » du tirage au sort est décrite.

Premièrement, il n'existe pas de standard unique imposé pour déterminer les listes à partir desquelles les conseillers seront tirés au sort. Cette absence de précision permet donc aux responsables de la fabrique du public de sélectionner les bases de données qui leur sembleront les plus adéquates en fonction de critères pragmatiques. Ce manque d'uniformité laisse une grande marge d'interprétation aux partenaires du contrat de ville sur la façon de constituer ces listes. Par ailleurs, les expressions « *par exemple* » et « *etc.* » qui encadrent de part et d'autre la brève énumération des sources mobilisables (RIL, EDF, HLM) accentuent la flexibilité de la procédure en laissant la possibilité d'ajouter ou d'écarter certaines bases en fonction des besoins ou des contraintes locales — même si leur imagination est limitée par l'obligation de respecter les dispositions de la Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés du 6 janvier 1978⁸⁴⁵.

⁸⁴⁵ « Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés », JORF [en ligne], 7 janvier 1978. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000886460>>, consulté le 14 septembre 2024.

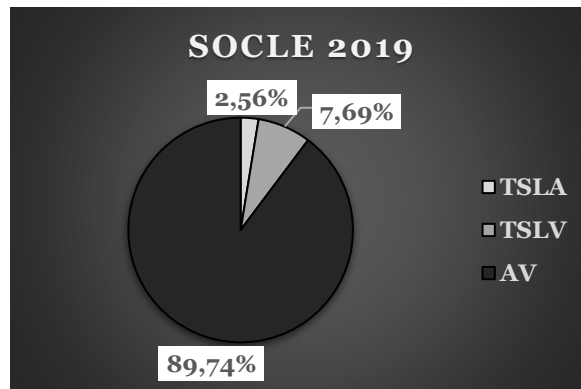
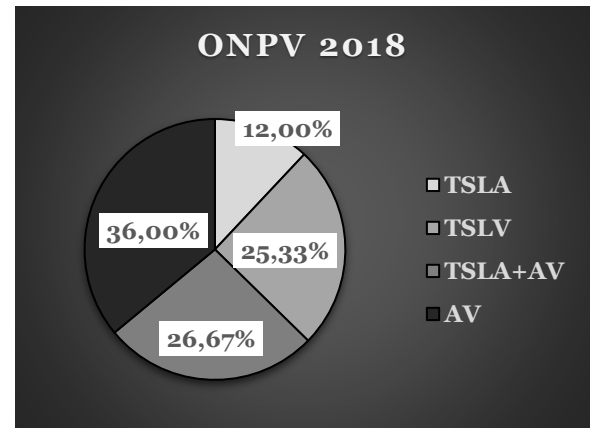
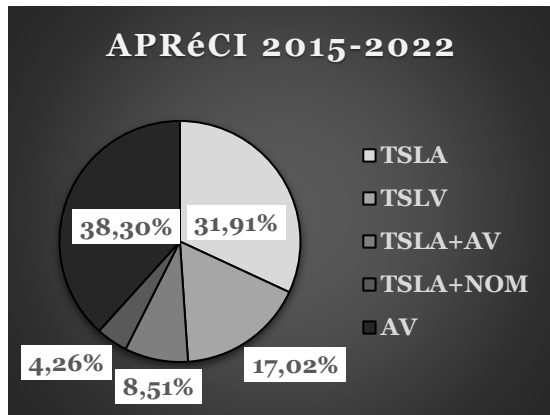
Deuxièmement, le « cadre de référence » admet qu'« aucune des sources ne garantit [...] à elle seule un recensement exhaustif et actualisé de la population du quartier », ce qui conforte l'idée que le tirage au sort repose en fait sur des bases statistiques imparfaites et variables selon les territoires. Tout de suite, la prise en compte des « avantages et des inconvénients en termes de représentativité, disponibilité et coût » renforce la logique d'arrangement institutionnel. En effet, chaque territoire pourra ajuster ses critères de sélection en fonction des enjeux locaux, ce qui dilue déjà l'objectif initial de garantir une représentativité stricte dans les collèges « habitants » des conseils citoyens.

Troisièmement, la possibilité d'effectuer un tirage au sort « à partir d'une liste composée de volontaires identifiés suite à un appel à candidatures largement diffusé » crée une rupture avec la logique égalitaire et aléatoire défendue par la Loi « Lamy ». En effet, l'insertion d'une composante volontariste dans le processus favorise l'enrôlement et l'engagement des « habitués » de la participation citoyenne que le ministre délégué chargé de la Ville cherchait initialement à écarter au profit de ceux que nous appelons les « inouïs ».

Finalement, l'indéfinition de l'injonction légale dans le cadre juridique et la souplesse des modalités d'application du tirage au sort dans le « cadre de référence national » des conseils citoyens autorisent l'élaboration d'importants arrangements institutionnels entre l'État, les intercommunalités et les communes.

Précisément, l'analyse des résultats des enquêtes quantitatives APRÉCI 2015-2022, ONPV 2018 et SOCLE 2019 démontrent que l'interprétation des textes conduit à la prolifération d'une diversité de techniques de recrutement non-exclusives les unes des autres pour constituer les collèges « habitants » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France : le tirage au sort, l'appel à volontaires et la nomination. Par ailleurs, lorsque l'obligation de recourir à un tirage au sort paritaire a été respectée, celle-ci a été largement réappropriée par les professionnels de la politique de la Ville à l'échelle locale (figures n° F4-1, F4-2, F4-3 et F4-4).

	TS	TSLA	TSLV	TSLA+AV	TSLA+NOM	AV
APRÉCI 2015-2022	61,70%	31,91%	17,02%	8,51%	4,26%	38,30%
ONPV 2018	64%	12%	25,33%	26,67%	N/A	36%
SOCLE 2019	10,26%	2,56%	7,69%	N/A	N/A	89,74%



Figures n° F4-1, F4-2, F4-3 et F4-4 : Tableau et diagrammes en secteurs modélisant les modalités de désignation des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France pour les trois enquêtes quantitatives (APRÉCI 2015-2022, ONPV 2018 et SOCLE 2019)⁸⁴⁶

Dans l'enquête APRÉCI 2015-2022, 61,70 % des collèges « habitants » ont été constitués par un tirage au sort et 38,30 % par un appel à volontaires. Parmi eux, 31,91 % des conseils citoyens de l'échantillon ont vu leur collège « habitants » être constitué par un tirage au sort sur les listes administratives, 17,02 % par un tirage au sort sur les listes de volontaires, 8,51 % par un tirage au sort sur les listes administratives et par un

⁸⁴⁶ Légende : TS=Tirage au sort (regroupe TSLA, TSLV, TSLA+AV et TSLA+NOM) ; TSLA=Tirage au sort sur les listes administratives ; TSLV=Tirage au sort sur les listes de volontaires ; AV=Appel à volontaires ; NOM=Nomination. Pour rendre comparables les résultats des trois enquêtes, nous avons quantifié les modalités de désignation des collèges « habitants » pour chaque conseil citoyen (1 QPV = 1 réponse).

appel à volontaires, et 4,26 % par un tirage au sort sur les listes administratives et par la « nomination » — le mot est littéralement employé dans les arrêtés préfectoraux.

Dans l'enquête ONPV 2018, 64 % des collèges « habitants » ont été constitués par un tirage au sort et 36 % par un appel à volontaires. Parmi eux, 12 % des conseils citoyens de l'échantillon ont vu leur collège « habitants » être constitué par un tirage au sort sur les listes administratives, 25,33 % par un tirage au sort sur les listes de volontaires, et 26,67 % par un tirage au sort sur les listes administratives et par un appel à volontaires.

Enfin dans l'enquête SOCLE 2019, seulement 10,26 % des collèges « habitants » ont été constitués par un tirage au sort et 89,74 % par un appel à volontaires. Cette fois, 2,56 % des conseils citoyens de l'échantillon ont vu leur collège « habitants » être constitué par un tirage au sort sur les listes administratives et 7,69 % par un tirage au sort sur les listes de volontaires.

En définitive, l'interprétation et l'appropriation de l'injonction légale à l'échelle locale conduit à des phénomènes de « recours », de « mal-recours » et de « non-recours » au tirage au sort plus ou moins avoués dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France.

Ces écarts constatés entre les trois enquêtes quantitatives s'expliquent essentiellement par les contraintes de rôle dans lesquelles sont pris (ou pas) les enquêtés. D'un côté, les enquêtes APRÉCI 2015-2022 et ONPV 2018 s'appuient sur les déclarations des chefs de projet chargés de la politique de la Ville (ou assimilés) qui ont tout intérêt à afficher leur respect de la norme juridique dans le cadre de l'évaluation nationale du dispositif des conseils citoyens. De l'autre, l'enquête SOCLE 2019 s'appuie sur les déclarations des conseillers citoyens qui ne sont pas (toujours) guidés par l'objectif de démontrer l'exemplarité de leur collectivité territoriale dans le processus de constitution du public. Étant donné que ce questionnaire a été diffusé en 2019 et que les deux autres enquêtes se basent sur des données souvent bien antérieures, il est tout aussi probable que les tirés au sort soient les premiers à s'être démobilisés des conseils citoyens — on y reviendra dans le **cinquième chapitre**.

Dans tous les cas, ces nombreux arrangements institutionnels remettent en cause l'efficacité du tirage au sort comme instrument de démocratisation de la fabrique des publics de la « démocratie participative ».

4.1.1.2. Les arrangements institutionnels remettent en cause l'efficacité du tirage au sort comme instrument de démocratisation de la fabrique des publics de la « démocratie participative »

En analysant les sources mobilisées pour procéder au tirage au sort des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France, notre étude statistique sur les données de l'enquête ONPV 2018 démontre que la méthodologie détermine en amont l'efficacité ou l'inefficacité de l'« innovation sociale » (figure n° F4-5).

	Exclusivement	Partiellement	Total
Listes de la taxe d'habitation	8,33%	0%	4,55%
Listes de volontaires	41,67%	20%	31,82%
Listes des bailleurs sociaux	0%	6,67%	3,03%
Listes des structures locales	5,56%	6,67%	6,06%
Listes des fournisseurs d'électricité	0%	26,67%	12,12%
Listes électorales	19,44%	30%	24,24%
Autre	25%	10%	18,18%
Total	54,55%	45,45%	100%

Figure n° F4-5 : Tableau modélisant la répartition des sources mobilisées pour procéder au tirage au sort des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)

Au total, 4,55 % des collèges « habitants » ont été composés par un tirage au sort sur les listes de la taxe d'habitation (8,33 % exclusivement et 0 % partiellement), 31,82 % par un tirage au sort sur les listes de volontaires (41,67 % exclusivement et 20 % partiellement), 3,03 % par un tirage au sort sur les listes des bailleurs sociaux (0 % exclusivement et 6,67 % partiellement), 6,06 % par un tirage au sort sur les listes des structures locales (5,56 % exclusivement et 6,67 % partiellement), 12,12 % par un tirage au sort sur les listes des fournisseurs d'électricité (0 % exclusivement et 26,67 % partiellement), 24,24 % par un tirage au sort sur les listes électorales (19,44 % exclusivement et 30 % partiellement), et 18,18 % par un tirage au sort sur d'autres listes (25 % exclusivement et 10 % partiellement).

Dans le « cadre de référence national » des conseils citoyens, les équipes de la ministre de la Ville et les agents de l'administration centrale précisent bien que le collège « habitants » doit être constitué « *en grande majorité* » à partir d'un tirage au

sort effectué sur les listes administratives⁸⁴⁷. Pourtant, l'analyse des données de l'enquête ONPV 2018 montre que sur les 31,82 % de collègues « habitants » de la région des Hauts-de-France constitués par un tirage au sort effectué sur les listes de volontaires, 41,67 % d'entre eux l'ont été exclusivement à partir de cette unique source.

Dès lors, l'objectif de « *garantir la parité entre les femmes et les hommes* », de rendre le dispositif « *représentatif des différentes composantes de la population du quartier* » et de « *permettre de donner une plus grande place aux jeunes et renforcer ainsi leur participation à la vie démocratique* » est largement compromis⁸⁴⁸. En outre, cette méthode de sélection — le tirage au sort sur liste de volontaires — qui favorise l'enrôlement des « habitués » de la participation citoyenne revient à frustrer des volontés d'engagement qui ne referont peut-être pas surface si elles ne sont pas satisfaites (Casillo, Rousseaux, 2019).

Alors que le document-cadre suggère que « *l'utilisation des listes électorales ne doit pas être la seule méthode utilisée* » pour procéder à la sélection des conseillers citoyens⁸⁴⁹, l'analyse des données de l'enquête ONPV 2018 démontre aussi que sur les 24,24 % de collègues « habitants » de la région des Hauts-de-France constitués par un tirage au sort effectué sur les listes électorales, 19,44 % d'entre eux l'ont été exclusivement à partir de cette source⁸⁵⁰.

Ce point pose question quand on sait que dans les QPV, la part moyenne des étrangers est de 19,6 %, et que celle des moins de 24 ans est de 38,6 % en France métropolitaine pour l'année 2015⁸⁵¹. Si le tirage au sort sur les listes électorales est exclu, c'est qu'il prive les « non-inscrits » et les « mal-inscrits » — des « inouïs » de la participation par excellence — de la possibilité de s'engager dans les collègues « habitants » des conseils citoyens (Braconnier, Dormagen, 2007).

En fait, ces arrangements institutionnels qui réduisent l'efficacité du tirage au sort sont le résultat d'un travail à la fois politique et technique mené par les acteurs de la politique de la Ville pour adapter l'« innovation sociale » aux configurations locales.

⁸⁴⁷ Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, *Conseils citoyens*, 2014, *op.cit.*, p. 9.

⁸⁴⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁴⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁵⁰ Dans le rapport final de sa mission relative à la pérennisation du dispositif des conseils citoyens, la CNDP mesure ce taux à 44 % pour tous les collègues « habitants » des conseils citoyens du territoire national (Casillo, Rousseaux, 2019, p. 38).

⁸⁵¹ Insee, « Estimations démographiques en 2015. Quartiers de la politique de la ville 2015 », *insee.fr* [en ligne], 17 juin 2019. Disponible sur : <<https://insee.fr/fr/statistiques/4170727?sommaire=2500477>>, consulté le 9 septembre 2022.

4.1.2. Le tirage au sort est adapté aux configurations locales par un travail institutionnel des acteurs de la politique de la Ville

À travers l'étude des obstacles à la mise en œuvre du tirage au sort, nous démontrons professionnels de la politique de la Ville engagent un travail institutionnel pour faire face des contraintes politiques (4.1.2.1.) et techniques (4.1.2.2.) dans le processus.

4.1.2.1. L'injonction légale de recourir au tirage au sort fait l'objet d'un travail institutionnel pour optimiser les coûts politiques de l'« innovation sociale »

Tout d'abord, le tirage au sort est un enjeu très politique — on l'a vu dans le **deuxième** et dans le **troisième chapitres**. Nos données nous permettent de mesurer l'impact de la variable partisane sur les modalités de désignation des collègues « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (*figure n° F4-6*)⁸⁵².

ONPV 2018						
	TS	TSLA	TSLV	TSLA+AV	AV	Total
Droite	57,14%	8,57%	25,71%	22,86%	42,86%	46,67%
Gauche	65,22%	17,39%	26,09%	21,74%	34,78%	30,67%
Mixte	76,47%	11,76%	23,53%	41,18%	23,53%	22,67%
Total	64%	12%	25,33%	26,67%	36%	100%

Figure n° F4-6 : Tableau modélisant les modalités de désignation des membres des collègues « habitants » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du camp politique de la commune (ONPV 2018)

Dans l'enquête ONPV 2018, les communes « de droite » (DVD, FN, UMP) ont mis en œuvre le tirage au sort à 57,14 % (AV=42,86 %), les communes « de gauche » (DVG, EELV, FG, PCF, PS) à 65,22 % (AV=34,78 %) et les intercommunalités regroupant des communes « de droite » et « de gauche » à 76,47 % (AV=23,53 %). Au final, c'est dans les conseils citoyens intercommunaux politiquement « mixtes » que

⁸⁵² Comme les arrêtés préfectoraux indiquent rarement la qualité de « tirés au sort » ou de « volontaires » des membres des collègues « habitants » des conseils citoyens, nous avons fait le choix de ne pas mobiliser l'enquête APRÉCI 2015-2022. Dans la mesure où les résultats de l'enquête SOCLE 2019 indiquent que 89,74 % des collègues « habitants » ont été constitués par un appel à volontaires sans tirage au sort, ces données sont également inexploitable.

l'injonction légale a été la plus respectée. Dans cette configuration qui rappelle les dynamiques de « coalitions partisans » (Bué, Desage, 2009)⁸⁵³, le tirage au sort est sans doute apparu aux élus locaux comme un rempart face aux tentatives d'instrumentalisation de leurs adversaires.

Pour le personnel politique peu enthousiaste, tout l'enjeu de la fabrique du public des conseils citoyens est de dépolitiser une « innovation sociale » en partie inspirée des théories et des pratiques de la démocratie « radicale ». En s'efforçant de respecter l'injonction légale, les élus déploient donc des stratégies pour atténuer les risques induits par la mise en œuvre du tirage au sort : l'instrumentalisation, le contournement et la neutralisation.

Premièrement, des élus locaux de la région des Hauts-de-France ont instrumentalisé le tirage au sort afin d'écarter l'opposition politique des conseils citoyens et de recruter des individus jugés politiquement « inoffensifs » au sein des collègues « habitants ».



« *Moi au départ, j'en voulais pas. Faut comprendre que l'opposition est très forte ici, et que c'était prendre le risque de faire des conseils citoyens un nouveau foyer de contestation. Croyez-moi, les séances de travail du conseil municipal sont déjà bien assez animées comme ça ! Rien que d'imaginer que la commune soit obligée de financer un contre-pouvoir, j'avais plus qu'à rendre mon écharpe. [...] Pourquoi j'ai changé d'avis ? Parce que le tirage au sort, ça permet d'écouter ceux qu'on n'entend jamais et de faire taire les autres !* », explique Robert BOUGLIN, maire Les Républicains (LR) de la commune de Vinquin (Pas-de-Calais) dans un entretien réalisé le 15 septembre 2021 à l'hôtel de ville⁸⁵⁴.

Dans ce cas, l'instrumentalisation du tirage au sort par le maire détourne l'« innovation sociale » de sa finalité initiale — élargir le public de la « démocratie participative » —

⁸⁵³ Dans un article scientifique intitulé « Le "monde réel" des coalitions. L'étude des alliances partisans de gouvernement à la croisée des méthodes » publié dans la revue *Politix* en 2009, Nicolas BUÉ et Fabien DESAGE définissent la « coalition de gouvernement » comme « l'instauration d'une alliance notoire — i.e. publique et publicisée par ses protagonistes — et durable entre des groupes partisans pour gouverner une institution, qui se traduit par une participation conjointe à un exécutif » (Bué, Desage, 2009, p. 10). Ici, « i.e. » est une abréviation de la locution latine *id est* pour signifier « c'est-à-dire ».

⁸⁵⁴ Entretien avec Robert BOUGLIN (n° 1), maire de la commune de Vinquin (Pas-de-Calais), réalisé le 15 septembre 2021 de 15:37 à 16:28 à l'hôtel de ville.

pour en faire un outil de pacification politique, réduisant la portée contestataire qu'il pourrait potentiellement incarner⁸⁵⁵.

Deuxièmement, des élus locaux de la région des Hauts-de-France ont contourné le tirage au sort pour recruter des alliés politiques au sein des collègues « habitants » des conseils citoyens.



« Certaines communes sont allées très loin pour imposer leur contrôle sur le tirage au sort. À Antoise [Nord], le coordinateur chargé de la politique de la Ville m'a interpellé pour me dire : "Attention, j'vous préviens, y'a des gens que la mairie ne veut pas voir dans le collège 'habitants'". Je lui ai demandé pourquoi, et il m'a répondu : "C'est des casse-couilles de l'opposition qui nous emmerdent". [...] Après ça, il m'a sorti une liste des personnes de confiance qu'il voulait faire pré-valider par la préfecture ! », nous révèle Rodrigue MATISSE — un délégué du préfet dont le portrait sociologique est peint dans le **troisième chapitre** — dans un entretien réalisé le 28 octobre 2020 à la préfecture du Nord⁸⁵⁶.

Pour limiter les coûts politiques de l'« innovation sociale », les élus locaux — par l'intermédiaire des techniciens — ont par exemple tenté d'influencer *ex ante* la composition du vivier des personnes éligibles au tirage au sort. En cherchant à exclure des individus potentiellement dangereux par leur caractère contestataire (« *des casse-couilles de l'opposition qui nous emmerdent* ») et à les remplacer par des « clients » (« *il m'a sorti une liste des personnes de confiance* »), les maires détournent un outil d'inclusion démocratique en un mécanisme de contrôle social dans une logique de légitimation. Cette pratique s'inscrit dans une dynamique plus large de domestication des dispositifs de « démocratie participative » où les innovations sont intégrées par l'« ordre institutionnel » à condition de ne pas bouleverser les rapports de pouvoir établis (Carrel, 2013).

Troisièmement, des élus de la région des Hauts-de-France ont neutralisé le tirage au sort par le recours à d'autres méthodes pour constituer les collègues « habitants » des conseils citoyens.

⁸⁵⁵ Dans une certaine mesure, ce comportement rappelle les pratiques des partis politiques populistes italiens. Dans un ouvrage intitulé *La democrazia del sorteggio* publié en 2020, Nadia URBINATTI évoque le mouvement Fronte dell'Uomo Qualunque (UQ) fondé par le journaliste Guglielmo GIANNINI en 1944 et qui avait déjà proposé de mobiliser le tirage au sort pour atteindre l'idéal d'une démocratie post-idéologie en remplaçant les militants qui peuplent habituellement les institutions politiques par des « profanes » (Urbinati, Vandelli, 2020).

⁸⁵⁶ Entretien avec Rodrigue MATISSE (n° 1), délégué du préfet à la préfecture du Nord, réalisé le 28 octobre 2020 de 14:05 à 15:33 à la préfecture du Nord.



« Dans l'annonce qu'on a fait au conseil municipal, 10 référents de quartier ont été désignés par madame la maire [LR] pour siéger dans les conseils citoyens de Foncourt [Pas-de-Calais]. Ça a fait un de ces scandales ! L'opposition [PS et EELV] ne rejetait pas l'idée hein, mais nos adversaires nous ont accusés de mettre en place un outil de surveillance infiltré par des soutiens politiques. Bon, faut dire que c'était pas complètement faux non plus... », admet Michaël COLIN dans un entretien réalisé le 6 mai 2020 à la table d'un café de la commune⁸⁵⁷.

En nommant des « référents de quartier » dans les conseils citoyens — le terme est plus consensuel que celui d'« espions » —, les élus locaux s'assurent qu'une proportion non-négligeable de participants — dans le cas de Foncourt, trois conseillers soit 18,75 % du total — feront respecter leurs intérêts malgré leur mise à l'écart du nouveau dispositif de « démocratie participative » de la politique de la Ville. Cette modalité de désignation, bien qu'en apparence conforme aux règles puisqu'elle s'adjoit au tirage au sort, contourne l'objectif de l'« innovation » démocratique pour mettre en place un outil de consolidation du pouvoir politique local.

Au grand jour, d'autres communes ont assumé le choix de ne pas respecter l'injonction légale. Dans un entretien téléphonique réalisé le 20 septembre 2022, Pierre-Édouard MARTIN évoque par exemple le cas de la ville de Quenchy (Nord), où les conseillers du collège « habitants » ont été désignés directement par la mairie.



« En 2016, le maire [DVG] est allé taper à la porte des adhérents de l'association de pêche du coin. Il recherchait des gens sympas qu'il pourrait placer dans le conseil citoyen, et il savait que les pêcheurs étaient volontaires pour participer à ce type de démarche. Pour la p'tite histoire, il a été élu contre trois listes divers gauche et une liste front de gauche ! Il était pas très serein... », explique le directeur adjoint de l'IREV⁸⁵⁸.

⁸⁵⁷ Entretien avec Michaël COLIN (n° 1), agent au service politique de la Ville de Foncourt (Pas-de-Calais), réalisé le 6 mai 2020 de 11:35 à 12:03 dans un café de la commune.

⁸⁵⁸ Entretien avec Pierre-Édouard MARTIN (n° 4), directeur adjoint de l'IREV, réalisé le 20 septembre 2022 de 14:37 à 14:57 par téléphone.

Malgré la multiplication des circulaires pour faire respecter la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014⁸⁵⁹, cet arrangement institutionnel est validé par les services de l'État. Pour ce faire, l'excuse — qu'elle soit vraie ou fausse — d'une pénurie de participants est souvent invoquée afin de justifier le « non-recours ». Dans ce cas, le maire a carrément combiné les stratégies d'instrumentalisation, de contournement, et de neutralisation du tirage au sort.

Ces formes de résistances institutionnelles — peu avouables et donc peu avouées — se manifestent de façon discrète, et leur identification précise par l'observation directe ou par le témoignage demeure complexe (d'ailleurs, on a mis au jour deux de ces trois stratégies de façon indirecte). Par conséquent, il est difficile de généraliser et de systématiser l'analyse — c'est-à-dire de quantifier — en attribuant ces pratiques informelles à l'ensemble des communes et des intercommunalités de notre échantillon.

Précisément, l'opacité du processus de fabrication des publics des conseils citoyens rend difficilement détectable et donc sanctionnable ces arrangements par les services de l'État.

Dans la séquence de mise en œuvre du dispositif, l'enjeu pour les préfetures de département est surtout d'installer tous les conseils citoyens dans les QPV de la région des Hauts-de-France (objectif quantitatif) et pas de faire respecter unilatéralement l'injonction légale de recourir à un tirage au sort paritaire pour constituer les collègues « habitants » (objectif qualitatif).



« L'État possède un pouvoir de contrainte : celui de labelliser ou non les conseils citoyens. Comme le contrat de ville s'inscrit dans une démarche contractuelle, il y a un risque qu'il ne soit pas mis en œuvre si toutes les parties prenantes ne le signent pas. Tout le monde a intérêt à ce que les choses se

⁸⁵⁹ Premièrement, la circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville rappelle que le dispositif intègre « *d'une part des associations et acteurs locaux et d'autre part des habitants tirés au sort* » (le mot est souligné dans le document). Ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville, « Circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville » (NOR : VJSVC1703528C), [legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr) [en ligne]. Disponible sur : <<https://legifrance.gouv.fr/circulaire/id/39218>>, consulté le 16 septembre 2022. Deuxièmement, la circulaire n° CABINET/C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens rappelle que « *le tirage au sort [...] est obligatoire* », que « *les listes électorales ne retiennent pas les non-inscrits et les ressortissants non-communautaires* », que « *les listes de volontaires peuvent favoriser eux qui ont l'habitude de participer* » et que « *l'appel à candidature ne doit pas être l'unique source de sélection des membres du collège "habitants"* ». Ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Secrétaire d'État chargée de la Ville, « Circulaire n° CABINET/C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens » (NOR : VJSC1703528C), [legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr) [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/41821>>, consulté le 16 septembre 2022.

fassent, et ça nécessite parfois de faire des compromis sur le tirage au sort par exemple », explique Daniel CHAUVAT, délégué du préfet dans le département du Nord, au cours d'un entretien réalisé le 13 octobre 2020⁸⁶⁰.

Cet ajustement pragmatique de l'État est révélateur d'une tension fondamentale entre l'opérationnalisation de l'idéal démocratique porté par la Loi « Lamy » et les impératifs routiniers de gestion territoriale. En définitive, les logiques bureaucratiques conduisent toujours les acteurs de l'action publique à renforcer les tendances lourdes de la « démocratie participative ».

En comparant les données localisées de l'enquête ONPV 2018, l'analyse statistique nous permet de mesurer l'influence des directives préfectorales sur le respect ou le non-respect de l'injonction légale dans les différents territoires de la région des Hauts-de-France (*figure n° F4-7*)⁸⁶¹.

	TS	TSLA	TSLV	TSLA+AV	TSLA+NOM	AV	Total
02	25 %	0 %	0 %	25 %	0 %	75 %	5,33 %
59	76,74 %	11,63 %	30,23 %	34,88 %	0 %	23,26 %	57,33 %
60	50 %	25 %	25 %	0 %	0 %	50 %	16 %
62	50 %	6,25 %	18,75 %	25 %	0 %	50 %	21,33 %
Total	64 %	12 %	25,33 %	26,67 %	0 %	36 %	100 %

Figure n° F4-7 : Tableau modélisant la répartition des modalités de désignation des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par département (ONPV 2018)⁸⁶²

Parmi les conseils citoyens de l'échantillon, 36 % des collèges « habitants » ont été constitués par un appel à volontaires sans tirage au sort. Au total, 75 % des collèges « habitants » ont été constitués par un appel à volontaires dans le département de l'Aisne, 23,26 % dans le département du Nord, et 50 % dans le département de l'Oise et du Pas-de-Calais. Finalement, c'est dans le département du Nord que l'influence de

⁸⁶⁰ Entretien avec Daniel CHAUVAT (1), délégué du préfet dans le département du Nord, réalisé le 13 octobre 2020 de 11:06 à 12:07 par téléphone. Comme il a pris sa retraite, notre enquêté nous a explicitement autorisé à donner son vrai nom.

⁸⁶¹ Parmi les 38,30 % de collèges « habitants » constitués par un appel à volontaires sans tirage au sort analysés dans l'enquête APRÉCI 2015-2022, tous ont été installés dans le département du Pas-de-Calais. Ces résultats entrent en contradiction avec nos observations sur le terrain qui démontrent l'existence de phénomènes de « non-recours » au tirage au sort dans le département du Nord — c'est d'ailleurs l'exemple de la commune de Quenchy. Comment peut-on expliquer ce paradoxe ? Dans les arrêtés préfectoraux portant création, composition et fonctionnement des conseils citoyens, peu indiquent explicitement la qualité de « tirés au sort » ou de « volontaires » de leurs membres. Or, il s'agit de la variable sur laquelle nous avons basé notre calcul initial afin de neutraliser le biais d'interprétation. Par conséquent, nous avons fait le choix de ne pas mobiliser cette base de données.

⁸⁶² Légende : 02=Aisne, 59=Nord, 60=Oise, 62=Pas-de-Calais, 80=Somme.

l'État semble avoir été la plus forte pour faire respecter l'injonction légale⁸⁶³. Pourtant, c'est sur ce territoire que sont installés 45,73 % des conseils citoyens et que les risques statistiques de déroger à la règle étaient les plus forts. Comment expliquer ces résultats ?

Dans le **troisième chapitre**, nous avons démontré que les agents de la préfecture du Pas-de-Calais ont exercé d'importantes pressions sur les collectivités territoriales afin de mettre en œuvre rapidement le dispositif des conseils citoyens et que cette coercition s'est avérée moins forte dans le département du Nord. En définitive, le temps et la confiance accordés par les services de l'État aux communes et aux intercommunalités de ce territoire pour mener à bien le processus d'implémentation semblent avoir favorisé un phénomène plus marqué de « recours » — et donc mécaniquement de « mal-recours » — au tirage au sort.

Ce travail institutionnel pour adapter l'« innovation sociale » aux configurations locales se poursuit dans le processus de fabrication du public des conseils citoyens, car l'injonction légale de recourir à un tirage au sort paritaire pour constituer les collèges « habitants » pose aussi des problèmes techniques.

4.1.2.2. L'injonction légale de recourir au tirage au sort fait l'objet d'un travail institutionnel pour réduire les coûts techniques de l'« innovation sociale »

Face à l'impératif du tirage au sort, les techniciens de la politique de la Ville de la région des Hauts-de-France se sont souvent retrouvés bien démunis et ont été contraints de mettre en œuvre des stratégies de recrutement évolutives en fonction des obstacles rencontrés dans les différentes phases du processus de fabrication du public : préparation, exécution et suivi.

À Panoy-lez-Tuiles⁸⁶⁴, une commune de 12 000 habitants située dans le département du Nord, un conseil citoyen doit être installé pour le quartier de la Brasserie qui compte près de 1 500 âmes. Dans notre échantillon, c'est un cas tout à

⁸⁶³ En analysant les données de l'enquête APRÉCI 2015-2022, on se rend compte que tous les collèges « habitants » des conseils citoyens du département de la Somme ont été constitués par un tirage au sort. Cependant, les chefs de projet chargé de la politique de la Ville des communes concernées n'ont pas indiqué les modalités de désignation dans le questionnaire de l'enquête ONPV 2018. Dans le doute, et sans pouvoir confirmer le respect de la procédure, nous avons volontairement écarté ces conseils citoyens de l'analyse.

⁸⁶⁴ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

fait idéal-typique des difficultés rencontrées par les techniciens dans la mise en œuvre du tirage au sort.

Dès l'automne 2014, la Loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine est présentée par un couple formé de l'État et de l'intercommunalité aux agents du service politique de la Ville. En novembre 2014, Martine CARON — la cheffe de projet — sollicite le délégué du préfet afin de s'informer sur la marche à suivre pour constituer le public du nouveau dispositif de « démocratie participative » : le quota pour une assemblée représentative de 1 500 habitants a été fixé à 19 membres (10 dans le collège « habitants » et neuf dans le collège « associations et acteurs locaux ») et le recours au tirage au sort est « *recommandé* » pour réaliser la parité — toutefois, l'agent de l'État n'insiste pas sur le caractère obligatoire de cette injonction.

Alors, une phase de réflexion et de recherche s'ouvre du mois de janvier au mois de juin 2015. Pendant près de six mois, les deux agents municipaux — initialement, ils sont trois dans le service, mais l'un d'entre eux est en arrêt de travail pour longue maladie et ne sera pas remplacé — s'interrogent sur le processus de fabrication du public : comment mobiliser les « inouïs » de la participation citoyenne ?



« *C'est toujours les mêmes habitants qu'on voit dans les conseils de quartier. Pour trouver les autres, je me suis dit qu'il fallait aller les chercher là où ils sont : chez eux. [...] Au départ, on voulait croiser les listes pour constituer une base de données, avec leurs coordonnées et tout* », explique Martine CARON⁸⁶⁵.

Enfin, la technicienne inexpérimentée (*encadré n° E4-2*) fait le choix de procéder à un tirage au sort à partir des listes électorales, des listes des bailleurs et des listes des fournisseurs d'électricité en s'inspirant des recommandations formulées dans le « cadre de référence national » des conseils citoyens. Peu avant l'été, la démarche est présentée au conseil municipal et validée à l'unanimité par la majorité PS.

⁸⁶⁵ Entretien avec Martine CARON (n° 1), cheffe de projet chargée de la politique de la Ville de Panoy-lez-Tuiles (Nord), réalisé le 11 octobre 2019 de 14:02 à 16:48 à l'hôtel de ville.

Encadré n° E4-2 : Portrait de Martine CARON, une technicienne de la politique de la Ville devenue « professionnelle de la participation » sur le tas⁸⁶⁶

Née le 12 mai 1963 à Auchel (Pas-de-Calais) d'un père ouvrier et d'une mère adjointe administrative, Martine CARON grandit modestement sous l'influence de la culture communiste de ses grands-parents et de ses parents dans la petite commune d'Aire-sur-la-Lys (Pas-de-Calais).

Après l'obtention de son baccalauréat en 1981, notre enquêtée qui vit de « petites boulots » décroche un contrat aidé — par l'entremise de sa mère — en 1984 pour animer la maison de quartier de la Brasserie qui vient tout juste d'être créée à Panoy-lez-Tuiles. Dans le cadre des opérations de DSQ, ce lieu devient rapidement un espace d'expérimentation de la politique de la Ville et Martine CARON y rencontre régulièrement les habitants et les associations qui s'y pressent.

Faisant suite à l'arrivée à échéance de son contrat TUC — un contrat aidé, pour rappel, la jeune femme de 21 ans est embauchée comme médiatrice polyvalente par la mairie. Sous l'influence des chefs de projet qui se succèdent, Martine CARON se familiarise peu à peu avec la politique de la Ville qui s'institutionnalise avec le passage à l'approche du DSU à la fin des années 1980. En 1994, notre enquêtée est d'ailleurs associée aux travaux d'élaboration du premier contrat de ville de Panoy.

Au tournant du millénaire, le maire socialiste promeut Martine CARON au poste de chargée de projet. En sa qualité, la technicienne est la principale architecte des nouveaux Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui organisent la politique de la Ville de 2000 à 2006. Après la promulgation de la Loi « Vaillant » en 2002, notre enquêtée conçoit et anime les conseils de quartier sans aucune expérience de la « démocratie de proximité » — « *on l'a fait parce que ça faisait bien, quoi* »⁸⁶⁷.

En 2012, Martine CARON devient cheffe de projet et elle est chargée de mettre en œuvre le dispositif des conseils citoyens dans le quartier de la Brasserie de Panoy-lez-Tuiles. Toutefois, force est de constater que tous les professionnels de la politique de la Ville ne sont pas des « professionnels de la participation » (Nonjon, 2006).

⁸⁶⁶ Ce portrait sociologique a été peint à partir des données récoltées dans un entretien biographique mené avec Martine CARON (n° 1) le 11 octobre 2019 et de ses réseaux sociaux professionnels (*LinkedIn*).

⁸⁶⁷ Entretien avec Martine CARON (n° 1), cheffe de projet chargée de la politique de la Ville de Panoy-lez-Tuiles (Nord), réalisé le 11 octobre 2019 de 14:02 à 16:48 à l'hôtel de ville.

En septembre 2015, les agents de Panoy rencontrent les partenaires du contrat de ville afin de solliciter leur coopération. Dans un premier temps, les bailleurs sociaux et les fournisseurs d'électricité se montrent réticents à l'idée de partager leur répertoire d'adresses. Après l'intervention du délégué du préfet qui les rassure sur le caractère légal de l'opération, notre enquêtée peut enfin commencer à constituer le fichier à partir duquel les membres du collège « habitants » seront tirés au sort.



« Et là je me suis retrouvée avec des pages et des pages ! Ça n'en finissait plus. Franchement, j'ai paniqué [...]. Je me suis rendue compte que je ne savais pas comment croiser des listes, moi. Dans le réseau des chefs de projet politique de la Ville, on m'a conseillé de tout centraliser sur un tableur. Comme je n'y connaissais rien, j'ai commencé à rentrer tous les noms un par un ! Ça m'a pris un temps fou. Quand je me suis aperçue que j'avais entré des doublons, j'ai tout abandonné », nous confie la cheffe de projet sans dissimuler sa honte dans un entretien réalisé le 11 octobre 2019⁸⁶⁸.

Cependant, la préparation du tirage au sort nécessite de détenir et de mobiliser des ressources importantes : le soutien politique de la mairie, du temps, une coopération active avec les prestataires de services à même de fournir les listes, des moyens techniques et logistiques, ainsi que des compétences spécialisées pour exploiter les données. Face à ces difficultés, certaines collectivités ont fait le choix (coûteux) de déléguer la mise en œuvre du tirage au sort à des prestataires extérieurs.

Finalement, les agents de la commune de Panoy-lez-Tuiles annoncent au délégué du préfet leur intention de réaliser un tirage au sort à partir des seules listes électorales dans la mesure où le fichier est disponible immédiatement et qu'il ne semble pas nécessiter de traitement informatique particulier. Comme le recours à cette source unique lui est « déconseillé »⁸⁶⁹ — et non pas interdit —, Martine CARON décide d'ajouter au *design* de la fabrique du public une liste de volontaires dans laquelle le garant de l'État piochera une petite moitié des membres du collège « habitants ».

Pendant l'hiver 2015, les fonctionnaires travaillent à la conception d'outils de communication pour faire la promotion du futur conseil citoyen, lancer un appel à volontaires et annoncer la tenue d'un tirage au sort.

⁸⁶⁸ *Ibid.*

⁸⁶⁹ *Ibid.*

Au début de l'année 2016, l'opération est menée par les deux agents du service politique de la Ville et par deux jeunes en service civique. D'une part, les documents sont diffusés par voie d'affichage dans tous les halls d'entrée des immeubles et dans les structures municipales fréquentées. D'autre part, une distribution « toutes-boîtes » de *flyers* (prospectus) est déployée dans le quartier de la Brasserie. Enfin, la commune relaie les informations sur son site internet et sur les réseaux sociaux. Mais très rapidement, les dépliants envahissent les routes et les trottoirs de la ville.



« *Tout le monde a reçu un courrier dans sa boîte aux lettres. C'est comme ça que j'ai entendu parler du conseil citoyen pour la première fois ! [...] Par contre, les gens ont dû croire que c'était de la publicité ou de la propagande politique. Vous savez, dès que ça vient de la mairie, les habitants jettent tout ! Ils ne veulent même pas en entendre parler* », se désole Pascaline BESSON qui revient sur son recrutement dans le collège « habitants » du conseil citoyen de Panoy au cours d'un entretien réalisé à son domicile le 26 novembre 2019⁸⁷⁰.

En fait, la forme impersonnelle du courrier et l'imprécision de son contenu ne sont pas propices à susciter l'engouement des habitants des quartiers populaires qui affichent déjà une forte méfiance à l'égard de la chose publique et une forte défiance vis-à-vis du personnel et des institutions politiques (Bachir, Lefebvre, 2019).

En février 2016, Martine CARON commence à douter du succès de son opération de communication. Afin de s'assurer que la cérémonie de tirage au sort qui doit se tenir le mois suivant ne soit pas un échec critique et public — personne ne s'est encore manifesté —, le service politique de la Ville s'appuie sur les « habitués » de la participation citoyenne du quartier de la Brasserie pour constituer sa liste des volontaires — les associations, le centre social et le conseil de quartier en l'occurrence. Dans un dernier sursaut démocratique, la cheffe de projet tente à nouveau d'aller « *chercher [les habitants] là où ils sont : chez eux* ».



« *Comme personne ne parle du tirage au sort et qu'on a que 13 noms d'inscrits sur la liste de volontaires, je suis allée faire du porte-à-porte ! Mon collègue est resté au bureau pour assurer la permanence, et j'ai emmené les petits jeunes [en service civique] avec moi pendant plusieurs jours en toute fin d'après-midi — pour que les habitants du quartier soient là, après le travail. Le problème, c'est que ça faisait quelque chose comme 250 portes à taper chacun ! C'était le*

⁸⁷⁰ Entretien avec Pascaline BESSON (n° 1), membre du collège « habitants » du conseil citoyen de Panoy-lez-Tuiles (Nord), réalisé le 26 novembre 2019 de 13:47 à 14:25 à son domicile.

mois de février, il faisait froid et il faisait noir. [...] Personne ne répondait ; et quand la porte s'ouvrait les gens n'étaient pas intéressés. Certains étaient mêmes méchants, ils ont fait peur aux gamins qui n'avaient jamais demandé à être insultés », se souvient notre enquêtée dans un entretien réalisé le 11 octobre 2019⁸⁷¹.

Dans sa contribution intitulée « S'ouvrir les portes de la ville. Une approche ethnographique des porte-à-porte de Martine Aubry à Lille » et publiée dans l'ouvrage *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001* dirigé par Jacques LAGROYE, Patrick LEHINGUE et Frédéric SAWICKI en 2005, Rémi LEFEBVRE démontre que le porte-à-porte constitue une technique routinisée et encadrée dans le répertoire militant local du PS (Lefebvre, 2005b). En fait, le porte-à-porte s'impose dans la commune socialiste de Panoy-lez-Tuiles comme une technique de substitution, comme une retraduction et comme une « forme de tirage au sort » (Bachir, Lefebvre, 2019). Cependant, les habitants sollicités expriment surtout leur méconnaissance de la politique de la Ville, leur indifférence concernant la création du conseil citoyen, leur hostilité vis-à-vis de la mairie et leur profonde lassitude à l'égard de la « participation citoyenne ».

Après trois jours consécutifs à arpenter les rues, la cheffe de projet met un terme à son ambitieux plan de recrutement. En définitive, le service politique de la Ville parvient à inscrire neuf habitants sur la liste de volontaires en plus de 13 « habitués » de la participation cooptés (22 personnes au total).

Ce samedi 12 mars 2016, nous avons rendez-vous à 18:00 à la salle des fêtes de Panoy-lez-Tuiles pour assister à une première réunion d'information. Après la présentation du nouveau dispositif de « démocratie participative », il est prévu que la cérémonie de tirage au sort des membres du collège « habitants » du futur conseil citoyen se déroule à 19:00.

Entrés dans le bâtiment à partir de 17:30, les élus — dont le maire et son premier adjoint — se sont regroupés pour discuter et profiter en avance du buffet qui a été mis à leur disposition par les agents municipaux venus installer le matériel et les victuailles dans l'après-midi. Près de 100 chaises ont été disposées dans la salle, mais les deux

⁸⁷¹ Entretien avec Martine CARON (n° 1), cheffe de projet chargée de la politique de la Ville de Panoy-lez-Tuiles (Nord), réalisé le 11 octobre 2019 de 14:02 à 16:48 à l'hôtel de ville.

fonctionnaires du service politique de la Ville n'ont accueilli que 25 participants en dehors du personnel politique et technique de la commune.

Inquiète avant le début de la réunion, Martine CARON glisse à l'oreille de son collègue : « *Pour l'instant, j'vois pas beaucoup d'"Brasseurs"* [c'est le nom des habitants du quartier de la Brasserie] *que j'connais pas déjà* ». En effet, tous les invités avec qui nous engageons la conversation sont des « habitués » de la participation citoyenne multipositionnés à Panoy. Comme la salle des fêtes — un lieu largement assimilé par les habitants des quartiers populaires à la mairie qui la jouxte — se situe à 15 minutes de marche du quartier prioritaire, ce choix n'a sans doute pas favorisé la venue des « inouïs » un soir d'hiver.

Tout le monde s'impatiente, et l'agent de l'État qui a été choisi pour être le garant du tirage au sort arrive à 18:14. Rapidement, chacun s'installe pour assister au début de l'évènement : le maire, le délégué du préfet, la cheffe de projet et son collègue à la table principale, les élus aux premiers rangs et les autres participants loin derrière.

Lorsque le diaporama apparaît sur l'écran de projection à 18:29, la réunion d'information peut enfin commencer. Tour à tour, les membres du couple commune-État prennent la parole pour faire la promotion de l'« offre publique de participation » déployée à Panoy-lez-Tuiles depuis les années 2000 et expliquer le rôle du conseil citoyen de la Brasserie dans la politique de la Ville. Pendant cet exposé laconique, une feuille de papier « volante » circule dans l'assemblée afin de proposer une dernière fois aux personnes présentes d'inscrire leur nom sur la liste des volontaires ; c'est le baroud d'honneur.

À 19:04, Martine CARON prend la parole pour procéder au tirage au sort des membres du collège « habitants ». Particulièrement mal à l'aise, la cheffe de projet perd ses moyens lorsque le fichier contenant la liste des électeurs du quartier de la Brasserie refuse de s'ouvrir sur son ordinateur. Tant bien que mal, elle parvient à afficher le document : « *Comment, qu'est-ce que, vous ... ?* », balbutie Martine CARON en s'adressant au garant qui n'a pas davantage de solution. « *Tiens, r'garde, y'a Michel sur la liste !* », chuchote notre voisine à son mari pour casser le flottement. Durant la cérémonie, toute la salle peut voir le nom, le prénom, la commune, la date de naissance et l'adresse des électeurs du quartier de la Brasserie qui s'affichent à l'écran.

En totale improvisation, la professionnelle de la politique de la Ville fait défiler les pages de la liste et s'arrête « au hasard » sur un nom — en fait, c'est souvent au milieu du fichier. Dans un silence perturbant — on s'attendait plutôt à des

applaudissements, le premier conseiller à être tiré au sort dans le collège « habitants » du conseil citoyen de la Brasserie est un certain « Bernard GAMON », un homme de 78 ans qui réside à la limite du quartier, à en croire le tableau projeté devant l'assemblée. Pas de chance, l'heureux élu n'est pas présent à la cérémonie et personne d'autre que l'enquêteur n'a noté son nom pour lui annoncer la « bonne nouvelle ». Tant pis pour lui, Martine CARON sélectionne un autre habitant à sa place et demande à son collègue du service politique de la Ville de consigner son identité, cette fois-ci. Pour réaliser la parité, la cheffe de projet se contente d'alterner à chaque fois entre un homme et une femme. Et quand son doigt tombe sur le « mauvais » sexe, elle se contente de sélectionner celui du haut ou celle du bas — « *ça fera bien l'affaire* ».

Au moment de « tirer au sort » le sixième conseiller, notre enquêtée décide de compléter le collège « habitants » avec les personnes inscrites sur la liste de volontaires : les trois hommes qui ont manifesté leur intérêt ce soir sont sélectionnés d'office — sans que leur statut d'habitant du quartier de la Brasserie ne soit vérifié — et une femme est choisie parmi les « habitués » de la participation cooptés à l'automne 2015 (en fait, on apprendra plus tard que c'est une proche de Martine CARON).

Témoin de toutes les irrégularités dans le processus de fabrication du public, le délégué du préfet acquiesce et sourit. Cette séquence s'achève sous les acclamations (assez molles) de l'assemblée. « *Ah, c'est l'heure d'aller boire un coup !* » s'exclame un élu aux joues déjà bien rouges.

Après la cérémonie de tirage au sort des membres du collège « habitants » du conseil citoyen de Panoy-lez-Tuiles, Martine CARON prend contact avec les six panoyens (trois femmes et trois hommes) qui ont été sélectionnés « au hasard » sur les listes électorales.



« *Catastrophe. J'ai appelé, j'ai rappelé et j'ai laissé des messages sur le répondeur ! Tout, j'ai tout fait. Au total, j'ai dû en avoir deux au téléphone ? Comme ils ne comprenaient rien et que personne ne me répondait, je suis allée toquer chez eux. Pareil que pour le porte-à-porte, "j'suis pas intéressé" ou "j'ai pas l'temps". [...] Bah j'étais déçue d'avoir fait tout ça pour rien, hein !* », s'agace l'« apprenti-professionnelle » de la participation lors d'un entretien réalisé le 11 octobre 2019 à la mairie⁸⁷².

⁸⁷² Ibid.

Dans sa thèse de doctorat en science politique intitulée *Délibérer ou ne pas délibérer ? La (non-)participation dans les dispositifs délibératifs tirés au sort* et soutenue en 2017, Vincent JACQUET démontre bien que le recours au tirage au sort ne supprime pas le « cens caché » de la « démocratie participative ». En effet, l'acceptation et le refus de se saisir d'un « engagement participatif » sont fondamentalement liés au rapport qu'entretiennent les citoyens au politique (Jacquet, 2017).

En définitive, l'offre ne rencontre pas la demande et un seul habitant — un homme, blanc, retraité et déjà engagé par ailleurs — accepte de participer à la première rencontre physique du conseil citoyen de Panoy prévue pour la fin du mois d'avril 2016. « *C'est mieux que rien* », soupire Martine CARON qui doit alors totalement repenser sa stratégie de recrutement⁸⁷³.

Face à l'échec du tirage au sort, la cheffe de projet choisit de sélectionner les autres membres du collège « habitants » du conseil citoyen par un appel à volontaires. Lors de l'opération de communication mise en œuvre par le service politique de la Ville au début de l'année 2016, Martine CARON avait déjà constitué une liste de neuf habitants (quatre femmes et cinq hommes). En marge, la technicienne a monté une liste de 13 « habitués » de la participation citoyenne (sept femmes et six hommes). Dans ce vivier de 22 volontaires (11 femmes et 11 hommes), 15 personnes (huit femmes et sept hommes) ont renouvelé leur souhait de s'enrôler dans le dispositif. Tout compte fait, il reste cinq conseillers (quatre femmes et un homme) à recruter au sein du collège « habitants ». Pour ce faire, Martine CARON décide de procéder à un « tirage au sort » sur les listes de volontaires.



« *Cette fois-ci, ça s'est passé dans mon bureau. [Mon collègue] a inscrit tous les prénoms sur des petits bouts de papier et on les a fait tirer au sort par les jeunes en service civique. C'était nos garants !* », s'amuse notre enquêtée qui a eu le mérite d'avoir joué le jeu du hasard⁸⁷⁴.

En définitive, les cinq tirés au sort deviennent les membres titulaires et les cinq autres deviennent les membres suppléants du conseil citoyen de Panoy-lez-Tuiles dans l'arrêté préfectoral validé quelques mois plus tard — sans aucune opposition — par les services de la PDEC.

Ce cas idéal-typique est particulièrement révélateur de la nature « bricolée » du processus de fabrication du public des conseils citoyens.

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ *Ibid.*

*

Cette **première section** nous a permis de comprendre les logiques qui sous-tendent la mise en œuvre de l'injonction légale de recourir au tirage au sort pour constituer les collèges « habitants » des conseils citoyens. En examinant les discours et les pratiques des acteurs chargés de la fabrique du public du nouveau dispositif de « démocratie participative » dans la région des Hauts-de-France, nous mettons au jour les mécanismes qui conduisent à « conséquences inattendues » dans la mise en œuvre de l'action publique.

Pour commencer, l'indéfinition de l'injonction légale dans le cadre juridique et dans le « cadre de référence national » des conseils citoyens autorise d'importants arrangements institutionnels élaborés entre l'État, les intercommunalités et les communes qui engendrent des phénomènes de « recours », de « mal-recours » et de « non-recours » au tirage au sort.

Ces arrangements qui remettent en cause l'efficacité de l'« innovation sociale » comme instrument de « démocratisation de la démocratie participative » s'expliquent principalement par un travail institutionnel mené par le personnel politique et par les professionnels de la politique de la Ville afin d'optimiser les coûts politiques et techniques du tirage au sort.

Plus que les tentatives d'instrumentalisation, de contournement ou de neutralisation impulsées par les élus locaux, c'est sans doute le manque de ressources des professionnels de la politique de la Ville — lesquels ne sont pas forcément des « professionnels de la participation », on l'a vu — qui rend difficile le processus d'implémentation.

Ainsi, les conditions de mise en œuvre de l'injonction légale de recourir à un tirage au sort paritaire pour constituer les collèges « habitants » conduisent à la reproduction des publics de la « démocratie participative » dans le dispositif des conseils citoyens.

Section 2.

Le tirage au sort reproduit les publics de la « démocratie participative » dans le dispositif des conseils citoyens

Cette **deuxième section** est dédiée à l'analyse des caractéristiques du public des conseils citoyens. Qui sont les membres des collèges « habitants » ? Quelles sont leurs caractéristiques socio-démographiques ? Quel est leur rapport à l'engagement public ? Quelles sont les différences entre les membres des collèges « habitants » et des collèges « associations et acteurs locaux » ? En définitive, le tirage au sort permet-il de renouveler les publics de la « démocratie participative » ?

À travers la sociographie des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France, nous démontrons que le tirage au sort reproduit plutôt un public d'« élites » (**4.2.1.**) et d'« habitués » (**4.2.2.**) de la participation citoyenne.

4.2.1. La reproduction d'un public d'« élites » de la participation citoyenne

En examinant les caractéristiques socio-démographiques des conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France, nous démontrons que le tirage au sort ne permet pas de garantir la parité entre les femmes et les hommes (**4.2.1.1.**), de rajeunir le public des participants (**4.2.1.2.**) ou encore de susciter la participation des personnes en situation d'exclusion sociale (**4.2.1.3.**).

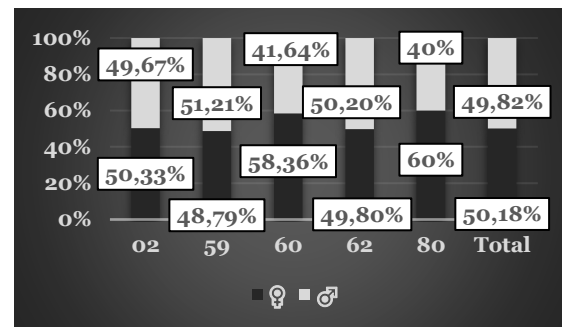
4.2.1.1. Le tirage au sort ne permet pas de garantir la parité entre les femmes et les hommes

Au total⁸⁷⁵, les 169 arrêtés préfectoraux pris entre 2015 et 2022 recensent 3 229 individus enrôlés dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France. Sur 3 071 personnes clairement identifiées par leur titre de civilité ou par le caractère typiquement féminin ou masculin de leur prénom — c'est-à-dire de leur nom

⁸⁷⁵ Dans notre analyse des résultats des études quantitatives développée ci-après, « n= » indique la taille de l'échantillon ou du sous-échantillon, c'est-à-dire le nombre total d'observations.

personnel⁸⁷⁶ —, 50,18 % (n=1 541) sont des femmes et 49,82 % (n=1 530) sont des hommes (figures n° F4-8 et F4-9).

	♀	♂	Total
02	76	75	151
59	889	933	1822
60	164	117	281
62	382	385	767
80	30	20	50
Total	1541	1530	3071



Figures n° F4-8 et F4-9 : Tableau et histogramme empilé à 100 % représentant la répartition entre les femmes et les hommes dans les conseils citoyens des départements de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)⁸⁷⁷

Ces résultats semblent indiquer que la parité a bien été respectée dans le processus de fabrication du public des conseils citoyens sur l'ensemble du territoire. Toutefois, cette règle formelle ne s'applique qu'au collège « habitants » dont les membres doivent être tirés au sort et pour lequel l'analyse de la composition met au jour une « dis-parité ».

Parmi les 3 180 conseillers citoyens pour lesquels les arrêtés préfectoraux déterminent explicitement l'affectation, 66,19 % (n=2 105) appartiennent au collège « habitants » et 33,81 % (n=1 075) au collège « associations et acteurs locaux » (figures n° F4-10 et F4-11).

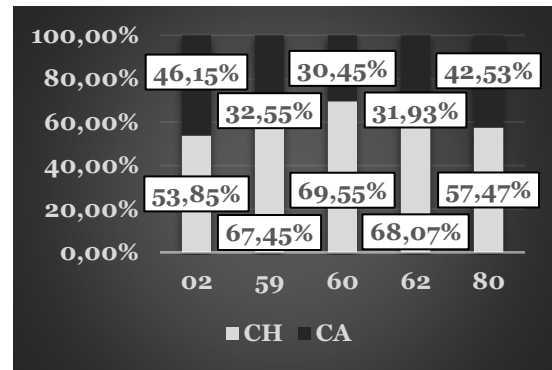
Alors qu'aucun quota n'est imposé par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, le « cadre de référence national » préconise que « le collège "habitants" doit constituer a minima 50 % des membres du conseil citoyen »⁸⁷⁸. Au regard des données de l'enquête APRéCI 2015-2022, cette disposition informelle est donc largement respectée dans tous les départements de la région des Hauts-de-France au moment de la labélisation du dispositif.

⁸⁷⁶ Pour limiter les erreurs, les individus aux prénoms mixtes ont été retirés de l'échantillon quand aucun indice — comme un titre de civilité par exemple — ne permet de déterminer son sexe.

⁸⁷⁷ **Légende :** 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes.

⁸⁷⁸ Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, 2014, *op. cit.*, p. 8.

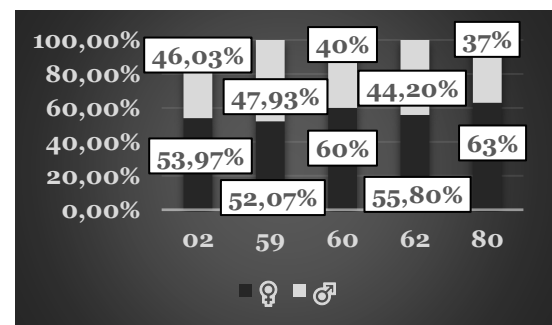
	CH	CA	Total
02	63	54	117
59	1229	593	1822
60	185	81	266
62	528	273	801
80	100	74	174
Total	2105	1075	3180



Figures n° F4-10 et F4-11 : Tableau et histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition des conseillers entre les collèges « habitants » et les collèges « associations et acteurs locaux » par département dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)⁸⁷⁹

Dans les collèges « habitants » où 2 101 individus sont précisément identifiés par leur titre de civilité, 54,31 % (n=1 141) sont des femmes et 45,69 % (n=960) sont des hommes (figures n° F4-12 et F4-13).

	♀	♂	Total
02	34	29	63
59	640	589	1229
60	120	80	200
62	284	225	509
80	63	37	100
Total	1141	960	2101



Figures n° F4-12 et F4-13 : Tableau et histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition des femmes et des hommes au sein des collèges « habitants » par département dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)⁸⁸⁰

Cette fois, l'analyse révèle que la parité rendue obligatoire par l'article 7 de la Loi « Lamy » n'est pas respectée.

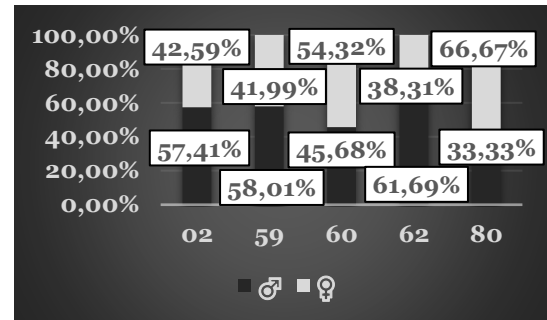
Cependant, ce déséquilibre permet de casser la tendance de la surreprésentation des hommes parfois observée dans les dispositifs de l'« offre publique de

⁸⁷⁹ Légende : 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; CH=Collège « habitants » ; CA=Collège « associations et acteurs locaux ».

⁸⁸⁰ Légende : 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes.

participation » — moins souvent en France —, et ce d’autant plus que dans les collèges « associations et acteurs locaux » où 1 007 individus sont ostensiblement identifiés, 57,5 % (n=579) sont des hommes et 42,5 % (n=428) sont des femmes (*figures n° F4-14 et F4-15*).

	♂	♀	Total
02	31	23	54
59	344	249	593
60	37	44	81
62	161	100	261
80	6	12	18
Total	579	428	1007



Figures n° F4-14 et F4-15 : Tableau et histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition entre les hommes et les femmes au sein des collèges « associations et acteurs locaux » par département dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)⁸⁸¹

En ce qui concerne les arrêtés préfectoraux où la méthode d’enrôlement utilisée pour constituer les collèges « habitants » des conseils citoyens est bien indiquée (n=21), 52,89 % (n=119) des tirés au sort sont des femmes et 47,11 % (n=106) sont des hommes alors que 53,68 % (n=124) des volontaires sont des femmes et que 46,32 % (n=107) sont des hommes (*figures n° F4-16 et F4-17*).

	TS (%)		
	♀	♂	Total
59	44,90 %	55,10 %	21,78 %
62	55,11 %	44,89 %	78,22 %
Total	52,89 %	47,11 %	100 %

	AV (%)		
	♀	♂	Total
59	50,98 %	49,02 %	22,08 %
62	54,44 %	45,56 %	77,92 %
Total	53,68 %	46,32 %	100 %

Figures n° F4-16 et F4-17 : Tableaux modélisant la répartition entre les femmes et les hommes au sein des collèges « habitants » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par département en fonction de la méthode d’enrôlement (APRéCI 2015-2022)⁸⁸²

⁸⁸¹ *Ibid.*

⁸⁸² **Légende** : 59=Nord ; 62=Pas-de-Calais ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes ; TS=Tirage au sort ; AV=Appel à volontaires.

Pour les deux méthodes d'enrôlement, les femmes sont en moyenne plus nombreuses que les hommes — et quasiment dans les mêmes proportions — à se saisir de l'offre d'un « engagement participatif ». Par conséquent, le tirage au sort ne semble pas influencer la répartition sexuelle des participants. Toutefois, la faiblesse statistique de l'échantillon nous invite à la prudence sur la généralisation de ces résultats⁸⁸³.

Alors que l'injonction légale de recourir à un tirage au sort pour constituer les collèges « habitants » ne parvient pas à garantir la parité entre les femmes et les hommes dans les conseils citoyens, cette méthode d'enrôlement ne permet pas non plus de rajeunir le public des participants.

4.2.1.2. Le tirage au sort ne permet pas de rajeunir le public des participants

En moyenne, les 1 367 (712 femmes et 655 hommes) membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France dont l'année de naissance est clairement indiquée par les arrêtés préfectoraux pris entre 2014 et 2022⁸⁸⁴ ont 49,49 ans (49,86 ans pour les femmes et 48,77 ans pour les hommes) (*figure n° F4-18*).

	♀	♂	Total
02	N/R	N/R	N/A
59	50,67	48,69	49,79
60	N/R	N/R	N/A
62	49,11	48,21	48,12
80	N/R	N/R	N/A
Total	49,86	48,77	49,49

Figure n° F4-18 : Tableau modélisant la moyenne d'âge des femmes et des hommes des collèges « habitants » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par département (APRÉCI 2015-2022)⁸⁸⁵

⁸⁸³ Cette entreprise de généralisation serait envisageable à partir d'une étude sociographique réalisée sur l'ensemble des conseils citoyens du territoire national — ou en tout cas à partir d'un échantillon représentatif —, à condition que les arrêtés préfectoraux indiquent clairement les modalités de désignation des membres des collèges « habitants ».

⁸⁸⁴ Dans les départements de la région des Hauts-de-France, seules les préfectures du Nord et du Pas-de-Calais indiquent régulièrement — mais pas systématiquement — les dates de naissance des conseillers citoyens. D'ailleurs, la divulgation de certaines informations personnelles (date de naissance et lieu de résidence par exemple) a posé problème à certains conseils citoyens qui ont demandé une rectification de l'arrêté préfectoral afin de les faire disparaître (on l'a vu, les RAA sont mis en ligne sur internet).

⁸⁸⁵ Légende : 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes.

Par ailleurs, l'analyse de la répartition par tranches d'âges des 887 conseillers citoyens des collègues « habitants » du département du Nord (465 femmes et 422 hommes) labélisés en 2016⁸⁸⁶ confirme bien l'importance de la variable quantitative continue de l'âge sur les facteurs sociaux de la participation (*figures n° F4-19, F4-20 et F4-21*). En effet, la distribution des âges suit une courbe croissante et régulière : plus les individus sont vieux, et plus ils ont tendance à s'engager.

Au total, 50,74 % des enquêtés de notre échantillon ont plus de 50 ans (50-59 ans = 21,20 % ; > 60 ans = 29,54 %) et les plus de 60 ans représentent jusqu'à 29,54 % des personnes enrôlées (soit un écart de 8,34 % entre les deux classes d'âges majoritaires). À l'inverse, 49,26 % ont moins de 50 ans (< 18 ans = 0,90 % ; 18-29 ans = 13,98 % ; 30-39 ans = 14,54 % ; 40-49 ans = 19,84 %) et les jeunes ne représentent que 14,88 % des effectifs (< 18 ans = 0,90 % ; 18-29 ans = 13,98 %). Pour autant, cette répartition est-elle représentative de la composition sociale des QPV sur le territoire ?

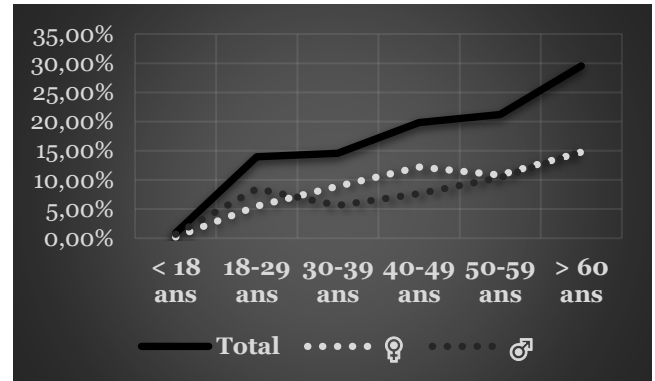
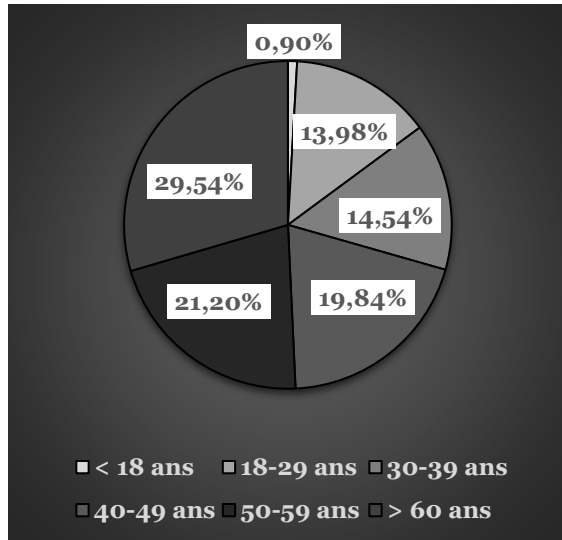
La comparaison des résultats de l'enquête APRÉCI 2015-2022 à un ensemble de données sur la population des QPV de la région des Hauts-de-France tiré du recensement de 2015 (Insée QPV 2015) met au jour la sous-représentation des individus de moins de 24 ans (-31,03 %) et des plus de 75 ans (-1,81 %) ainsi que la sur-représentation⁸⁸⁷ des individus de la tranche des 25-59 ans (+17,49 %) et des 60-74 ans (+15,24 %) au sein des collègues « habitants » des conseils citoyens du département du Nord labellisés en 2016 (*figure n° F4-22 et F4-23*).

Toutefois, ce rapport ne permet pas de saisir précisément les écarts de représentativité, car la tranche d'âge des 25-59 ans établie par le service de statistique public cible près de 60,99 % de notre échantillon. Or, l'hypothèse que la variable de l'âge est un facteur social déterminant de l'« engagement participatif » suppose que les individus ne s'engagent pas dans les mêmes proportions à 25 ans qu'à 59 ans.

⁸⁸⁶ Au regard des contraintes évoquées dans la note n° 883, nous avons construit notre échantillon pour retenir le maximum de conseillers citoyens dont l'année de naissance figure sur l'arrêté préfectoral : ce sont les membres des collègues « habitants » dont le conseil citoyen est situé dans le département du Nord, en majorité labélisés en 2016.

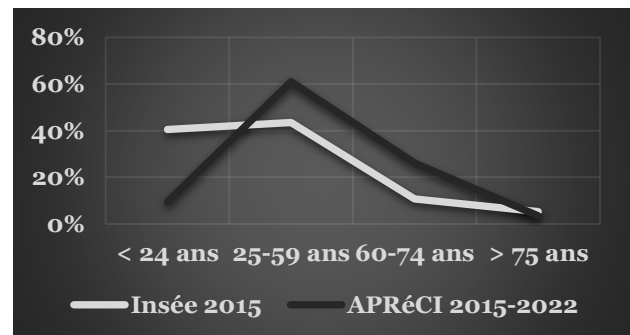
⁸⁸⁷ Afin d'insister sur l'opposition entre surreprésentation et sous-représentation, nous préférons employer la forme orthographique « sur-représentation » pour définir une représentation qui, par son ampleur, excède la norme.

	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Total
♀	0,23%	5,52%	8,91%	12,18%	10,82%	14,77%	52,42%
♂	0,68%	8,46%	5,64%	7,67%	10,37%	14,77%	47,58%
Total	0,90%	13,98%	14,54%	19,84%	21,20%	29,54%	100%



Figures n° F4-19, F4-20 et F4-21 : Tableau, diagramme en secteurs et graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » par tranches d'âges dans les conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRéCI 2015-2022)⁸⁸⁸

	< 24 ans	25-59 ans	60-74 ans	> 75 ans
Insée	40,5%	43,5%	10,8%	5,3%
APRéCI	9,47%	60,99%	26,04%	3,49%
Écart	-31,03%	+17,49%	+15,24%	-1,81%



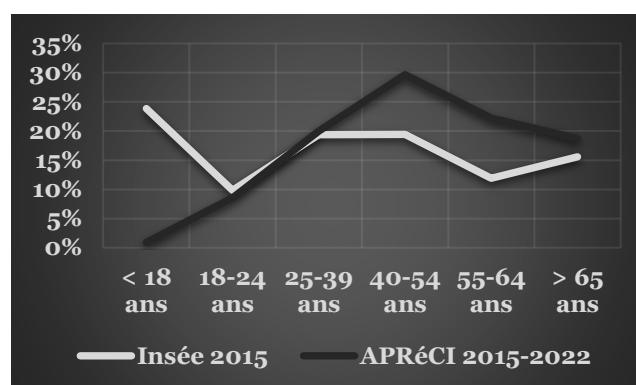
Figures n° F4-22 et F4-23 : Tableau et graphique en courbes comparant la répartition par tranches d'âges des habitants des QPV de la région des Hauts-de-France en 2015 (Insée 2015) et des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRéCI 2015-2022)⁸⁸⁹

⁸⁸⁸ Légende : ♂=Hommes ; ♀=Femmes.

⁸⁸⁹ Légende : Insée=Insée 2015 ; APRéCI=APRéCI 2015-2022.

Pour vérifier cette loi d'airain, nous proposons plutôt de comparer les résultats de l'enquête APRÉCI 2015-2022 aux données issues du recensement de la population française de 2015 (Insee 2015) (*figures n° F4-24 et F4-25*).

	< 18 ans	18-24 ans	25-39 ans	40-54 ans	55-64 ans	> 65 ans
Insée QPV 2015	23,85%	9,84%	19,37%	19,43%	11,92%	15,56%
APRÉCI 2015-2022	0,90%	8,57%	19,95%	29,65%	22,21%	18,71%
Écart	-22,9%	-1,27%	+0,58%	+10,22%	+10,29%	+3,15%



Figures n° F4-24 et F4-25 : Tableau et graphique en courbes comparant la répartition par tranches d'âges entre les habitants du département du Nord en 2015 (Insée 2015) et les membres des collèges « habitants » des conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRÉCI 2015-2022)⁸⁹⁰

Ce traitement quantitatif met en évidence la sous-représentation de la tranche d'âge des moins de 18 ans (-22,95 %) et des 18-24 ans (-1,27 %) ainsi que la sur-représentation des 40-54 ans (+10,22 %), des 55-64 ans (+10,29 %) et des plus de 65 ans (+3,15 %) au sein des collèges « habitants » des conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016. Bien que la distribution des âges suive également une courbe ascendante et continue, cette nouvelle modélisation révèle que la trajectoire de l'engagement tend à s'inverser progressivement après 65 ans. Ce constat d'un « conseil de vieux » reste d'autant plus fort que la population des QPV est plus jeune que la population française dans son ensemble, et qu'il faudrait extrapoler les écarts constatés afin de tenir compte de cette tendance démographique⁸⁹¹.

⁸⁹⁰ Insee, « POP1A - Population par sexe et âge regroupé », *Recensement de la population 2015* [en ligne]. Disponible sur : <<https://insee.fr/fr/statistiques/3561090?sommaire=3561107#consulter>>, consulté le 9 août 2022.

⁸⁹¹ Toutefois, ce calcul est rendu difficile par les choix qui ont été opérés par l'Insee pour établir sa nomenclature.

Dans notre échantillon qui rassemble les conseils citoyens du département du Nord labellisés en 2016, seuls trois arrêtés préfectoraux indiquent clairement que les collèges « habitants » ont été constitués par tirage au sort et renseignent dans le même temps la date de naissance de ses membres : Brodin, Canier et Warembourg⁸⁹² (*figures n° F4-26, F4-27, F4-28 et F4-29*).

Brodin			
	TS	AV	Total
♀	70	46	58
♂	53	58	55,5
Total	61,5	52	56,75

Warembourg			
	TS	AV	Total
♀	58,75	33,5	46,25
♂	26,5	38,5	32,5
Total	42,62	36	39,37

Canier			
	TS	AV	Total
♀	46	47	46,5
♂	45	47	46
Total	45,5	47	46,25

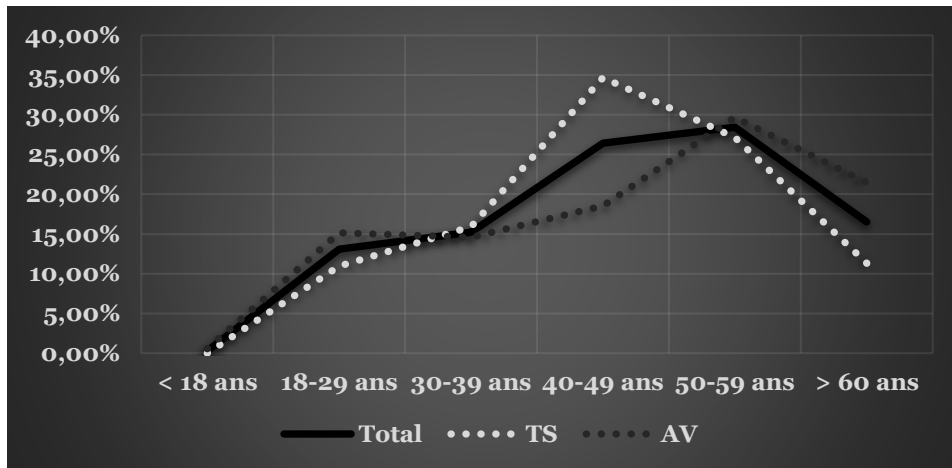
Total			
	TS	AV	Total
♀	58,25	42,17	50,25
♂	41,5	47,83	44,67
Total	49,88	45	47,46

Figures n° F4-26, F4-27, F4-28 et F4-29 : Tableaux modélisant la moyenne d'âge des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Brodin, Canier et Warembourg (Nord) en fonction du sexe et de la méthode d'enrôlement

Contre toute attente, les résultats de ces études de cas démontrent que les conseillers citoyens recrutés par tirage au sort sont en moyenne plus âgés (49,88 ans) que ceux qui ont été recrutés par un appel à volontaires (45 ans), avec un écart significatif de +4,88 ans. En outre, la courbe qui modélise la répartition des enquêtés de notre échantillon (n=63) par tranches d'âges suit la même trajectoire (*figures n° F4-30 et F4-31*).

	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Poids
TS	0%	10,94%	15,90%	34,68%	27,14%	11,33%	48,80%
AV	0,56%	15,16%	14,60%	18,54%	29,67%	21,46%	51,20%
Poids	0,28%	13,10%	15,24%	26,42%	28,44%	16,52%	100%

⁸⁹² Pour des raisons de confidentialité — ce sont des terrains d'enquête qui seront mobilisés plus tard dans cette thèse —, les données ont été rendues anonymes.

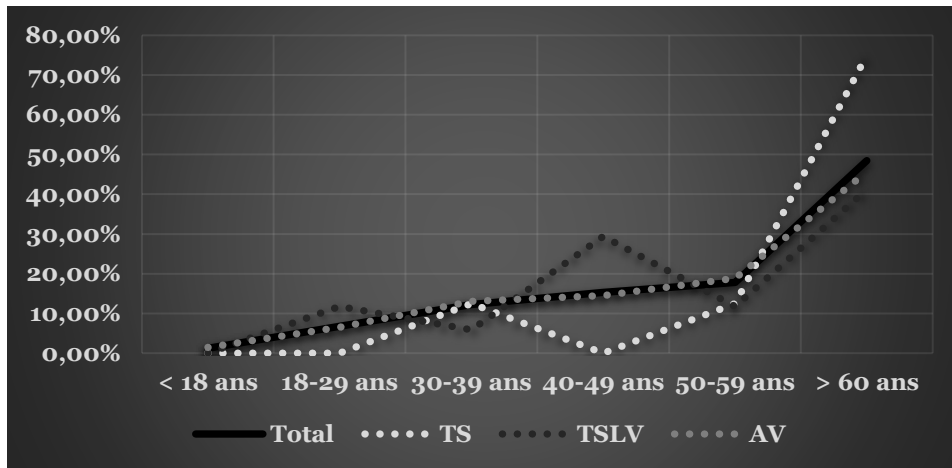


Figures n° F4-30 et F4-31 : Tableau et graphique en courbes modélisant la répartition pondérée des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Brodin, Canier et Warembourg (Nord) par tranches d'âges en fonction de la méthode d'enrôlement (APRéCI 2015-2022)

En croisant la variable de la moyenne d'âge des individus et la méthode d'enrôlement des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens dans la base de données SOCLE 2019, l'analyse statistique sur un échantillon plus grand (n=163) confirme bien que le tirage au sort n'a pas permis de « rajeunir » les publics de la « démocratie participative » (figures n° F4-32, F4-33 et F4-34).

Méthode	Moyenne d'âge
TSLA	63,62 ans
TSLV	50,94 ans
AV	53,88 ans
Total	54,16 ans

	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Poids
TSLA	0%	0%	12,50%	0%	12,50%	75%	4,91%
TSLV	0%	11,76%	5,88%	29,41%	11,76%	41,18%	10,43%
AV	1,45%	6,52%	13,04%	14,49%	18,84%	45,65%	84,66%
Poids	1,23%	6,75%	12,27%	15,34%	17,79%	48,47%	100%



Figures n° F4-32, F4-33 et F4-34 : Tableaux et graphique en courbes modélisant la moyenne d'âge et la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)

Parmi les 163 enquêtés qui ont indiqué leur affectation au collège « habitants », la méthode par laquelle ils ont été recrutés dans le conseil citoyen et leur date de naissance, l'âge moyen s'élève à 54,16 ans. En moyenne, les tirés au sort ont 57,28 ans (TSLA=63,62 ans ; TSLV=50,94 ans) alors que les volontaires ont 53,88 ans, soit un écart de +3,4 ans⁸⁹³. Plus étonnant encore, on remarque que les personnes qui déclarent avoir été tirées au sort sur les listes administratives sont bien plus âgées (TSLA=63,62 ans) que les personnes qui déclarent avoir été tirées au sort sur les listes de volontaires (TSLV=50,94 ans). Cependant, cet écart de +12,38 ans peut s'expliquer par le faible nombre d'enquêtés qui ne permet pas de corriger la dispersion des valeurs par le phénomène de régression vers la moyenne.

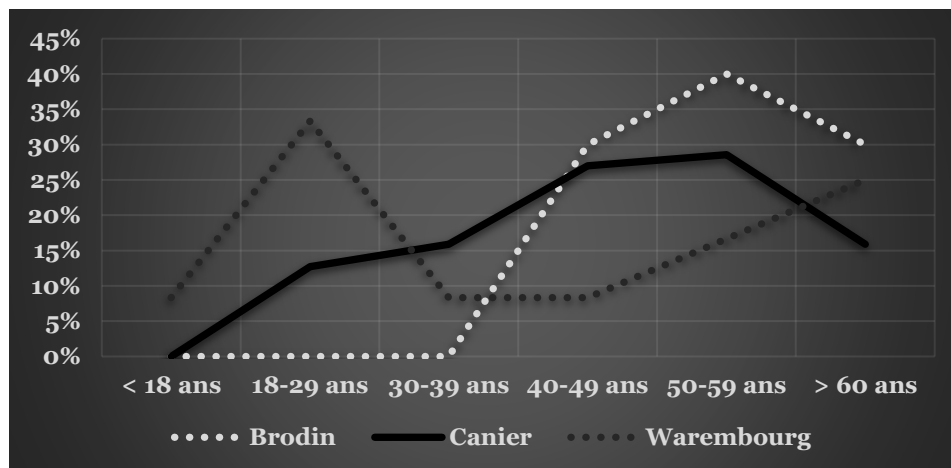
Au cas par cas, la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 met au jour les différentes stratégies mises en œuvre par les professionnels de la politique de la Ville dans leur campagne de recrutement pour constituer le public des collèges « habitants » des conseils citoyens (*figures n° F4-35, F4-36, F4-37 et F4-38*).

⁸⁹³ La moyenne d'âge, plus élevée qu'en 2016, traduit le vieillissement de la population des personnes engagées dans les collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France depuis la mise en œuvre du dispositif, et met au jour l'échec des tentatives de renouvellement du public.

Brodin							
	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Total
TS	0%	0%	0%	28,57%	42,86%	28,57%	70%
AV	0%	0%	0%	33,33%	33,33%	33,33%	30%
Total	0%	0%	0%	30%	40%	30%	100%

Canier							
	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Total
TS	0%	10%	16,67%	36,67%	26,67%	10%	47,62%
AV	0%	15,15%	15,15%	18,18%	30,30%	21,21%	52,38%
Total	0%	12,70%	15,87%	26,98%	28,57%	15,87%	100%

Warembourg							
	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Total
TS	0%	37,50%	12,50%	0%	25%	25%	66,67%
AV	25%	25%	0%	25%	0%	25%	33,33%
Total	8,33%	33,33%	8,33%	8,33%	16,67%	25%	100%



Figures n° F4-35, F4-36, F4-37 et F4-38 : Tableaux et graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Brodin, Canier et Warembourg (Nord) par tranches d'âges (APRéCI 2015-2022)

Par exemple, les chefs de projet chargés de la politique de la Ville de Warembourg ont fait le choix de cibler en priorité les jeunes (< 30 ans) afin de casser la tendance de la surreprésentation des seniors (> 50 ans) dans les dispositifs de l'« offre publique de participation ». En conséquence, la moyenne d'âge du collège « habitants » s'élève à 39,37 ans (46,25 ans pour les femmes et 32,5 ans pour les hommes) et figure parmi les plus jeunes de la région des Hauts-de-France. Dans le détail, les personnes de moins de 30 ans recouvrent 41,66 % de l'effectif et la tranche

des 18-29 ans est la plus représentée (33,33 %), que ces participants aient été enrôlés par le fruit du tirage au sort (37,50 %) ou par un appel à volontaires (50 %).

Ces observations confirment donc l'hypothèse qu'en fonction de la lecture qu'ils font du mythe de la « démocratie participative », des configurations et des histoires institutionnelles participatives locales (Bachir, Lefebvre, 2019), les professionnels de la politique de la Ville font varier les conditions de mise en œuvre de l'injonction légale de recourir à un tirage au sort paritaire pour constituer les collègues « habitants ».

Dans le cas de Warembourg — une commune déjà imprégnée par la culture de la démocratie locale —, les techniciens sont deux jeunes hommes formés aux théories et aux pratiques de l'*empowerment* qui ont choisi de s'engager pour la participation des habitants des quartiers populaires et qui ont été récompensés par des prix spécialisés (*encadré n° E4-3*).

Encadré n° E4-3 : Portrait de Christopher LE ROUÉ, un jeune professionnel de la politique de la Ville « animé par un truc »⁸⁹⁴

Né le 23 novembre 1990 à Lomme (Nord) d'un père cadre supérieur dans l'industrie automobile et d'une mère employée dans le domaine de la sécurité incendie, Christopher LE ROUÉ grandit en bordure de la forêt de Phalempin (Nord) et à Sin-le-Noble (Nord) où il étudie en Zone d'éducation prioritaire (ZEP).

Faisant suite à son baccalauréat en 2009, notre enquête envisage un temps de passer le concours d'entrée à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr (ESM Saint-Cyr) à Guer (Morbihan). Entre 2010 et 2011, Christopher LE ROUÉ suit donc une préparation dans l'Armée de terre en tant qu'élève volontaire au 11^e régiment d'artillerie de marine basé à Saint-Aubin-du-Cormier (Ille-et-Vilaine) et au 1^{er} régiment de spahis dont la garnison se situe à Valence (Drôme).

Après l'obtention d'un DEUG en 2011 et d'une licence de géographie à l'Université d'Aix-Marseille en 2012, Christopher LE ROUÉ décroche un master en mutation des territoires urbains et développement intégré des littoraux (MUTUDIL) à l'Université de Littoral Côte d'Opale (ULCO) de Dunkerque en 2014 et un master en aménagement, urbanisme et développement des territoires (AUDT) parcours

⁸⁹⁴ Ce portrait sociologique a été peint à partir des données récoltées dans un entretien biographique mené avec Christopher LE ROUÉ (n° 6) le 30 octobre 2020 et de ses réseaux sociaux professionnels (*LinkedIn* et *Viadeo*).

construction et aménagement durable (CAD) à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de Lille (IAUL) à Villeneuve-d'Ascq (Nord).

Pendant sa dernière année d'étude, notre enquêté réalise un mémoire de recherche sur l'« expertise d'usage » des habitants des quartiers populaires engagés dans les dispositifs de « démocratie participative » déployés dans le cadre de la politique de la Ville dans la commune de Warembourg.

En 2015, ce travail lui permet d'être recruté comme chargé d'études au service politique de la Ville qui vient tout juste d'être créé par Vincent DUCHEMIN, un camarade de promotion. Ensemble, les deux comparses développent une méthodologie originale pour « coconstruire » le contrat de ville avec les habitants — on y reviendra largement dans le **cinquième chapitre** — et ils sont chargés de mettre en œuvre le dispositif des conseils citoyens à Warembourg. « *On était animés par un truc* », tente d'expliquer Christopher LE ROUÉ dans un entretien réalisé le 30 octobre 2020⁸⁹⁵.

Pendant ses études, le jeune homme est « *inspiré* » par le rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013 qui lui donne le « *La* »⁸⁹⁶. En fait, sa formation est très marquée par les théories et par les pratiques de l'*empowerment* — même s'il préfère le terme francisé de « capacitation ». Pour lui, « *la démocratie ne s'épanouit que dans le conflit* »⁸⁹⁷ et il aime à sortir des sentiers balisés. Ce qu'il apprécie tout particulièrement dans la fonction publique territoriale, c'est qu'il est libre d'expérimenter des solutions pour « *sortir du cadre* »⁸⁹⁸ de la Loi « Lamy ».

À deux reprises — en 2015 et 2017 —, Christopher et Vincent organisent et accueillent les « Assises de la démocratie participative » en partenariat avec l'association Empreintes citoyenne. Pour récompenser leurs efforts dans ce domaine, les deux jeunes hommes de 25 ans se voient d'ailleurs remettre les « Trophées de la participation » en 2016 à Paris — un évènement co-organisé par *La Gazette des communes* et l'association Décider ensemble — par un jury composé « d'experts » dans le champ de la participation et de « personnalités reconnues » de la société civile.

En 2018, Christopher LE ROUÉ est recruté par une intercommunalité importante de la région des Hauts-de-France en tant que chargé de mission sur les

⁸⁹⁵ Entretien avec Christopher LE ROUÉ (n° 6), chargé d'études politique de la Ville à la mairie de Warembourg (Nord), réalisé le 30 octobre 2020 de 15:05 à 16:56 en visioconférence.

⁸⁹⁶ *Ibid.*

⁸⁹⁷ *Ibid.*

⁸⁹⁸ *Ibid.*

questions de participation citoyenne. En 2022, il rejoint une autre intercommunalité de grande envergure pour devenir chef de projet.

Alors que le tirage au sort ne parvient pas à rajeunir le public des participants, cette méthode d'enrôlement ne permet pas non plus de susciter la participation des personnes en situation d'exclusion sociale au sein des conseils citoyens.

4.2.1.3. Le tirage au sort ne permet pas de susciter la participation des personnes en situation d'exclusion sociale

Dans son étude démographique des QPV basée sur le recensement de la population de 2015, l'Insée évalue la part des individus sans diplôme à 48,8 %, la part des individus avec un diplôme de niveau inférieur au baccalauréat (BAC) à 26,1 %, la part des individus avec un diplôme de niveau BAC à 13,5 %, et la part des individus avec un diplôme de niveau supérieur à deux années d'études après le BAC à 11,6 %.

En comparant les données de l'enquête Insée QPV 2015 et les données de l'enquête SOCLE 2019, il apparaît que les membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France sont largement surdiplômés par rapport à la population qu'ils représentent (*figure n° F4-39*).

	SOCLE 2019	Insée QPV 2015	Écart
Sans diplôme	9,25%	48,8%	-39,55%
< BAC	41,04%	26,1%	+14,94%
= BAC	15,61%	13,5%	+2,11%
=/> BAC +2	34,11%	11,6%	+22,51%

Figure n° F4-39 : Tableau modélisant la comparaison entre le niveau de diplôme des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens (SOCLE 2019) et des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la Ville de la région des Hauts-de-France (Insée QPV 2015)⁸⁹⁹

En effet, la part des individus sans diplôme est de 9,25 % (soit un écart de -39,55 %), la part des individus avec un diplôme de niveau inférieur au baccalauréat est de 41,04 % (soit un écart de +14,94 %), la part des individus avec un diplôme de niveau BAC est de 15,61 % (soit un écart de +2,11 %), et la part des individus avec un diplôme de niveau supérieur à deux années d'études après le BAC est de 34,11 % (soit un écart

⁸⁹⁹ Légende : BAC=Baccalauréat.

de +22,51 %). Ce constat que les membres des collèges « habitants » sont surdiplômés est redoublé par le fait que l'échantillon est marqué par une forte démobilisation des jeunes (c'est-à-dire la catégorie la plus diplômée) par rapport aux effectifs de l'enquête APRÉCI 2015-2022 — on y reviendra dans le **sixième chapitre**.

Pris dans le détail, les enquêtés du collège « habitants » sont 8,09 % à être titulaires du certificat d'études primaires (CEP), 5,20 % à être titulaires du diplôme national du brevet (DNB), 27,75 % à être titulaires du CAP ou du BEP, 15,61 % à être titulaires du diplôme du BAC, 15,61 % également à être titulaires d'un brevet de technicien supérieur (BTS) ou d'un DUT, 9,25 % à être titulaires d'un diplôme de licence (BAC +3), 8,09 % à être titulaires d'un diplôme de master (BAC +4 et +5) et 1,16 % à être titulaires d'un diplôme de doctorat (BAC +8). Toutefois — et c'était un résultat attendu —, les conseillers citoyens des collèges « habitants » sont moins diplômés que les membres des collèges « associations et acteurs locaux » (*figures n° F4-40 et F4-41*).

	CH	CA	Total
Aucun	9,25%	4,30%	7,52%
CEP	8,09%	1,08%	5,64%
DNB	5,20%	3,23%	4,51%
CAP/BEP	27,75%	21,51%	25,56%
BAC	15,61%	15,05%	15,41%
BTS/DUT	15,61%	18,28%	16,54%
Licence	9,25%	20,43%	13,16%
Master	8,09%	15,05%	10,53%
Doctorat	1,16%	1,08%	1,13%
Total	65,04%	34,96%	100%

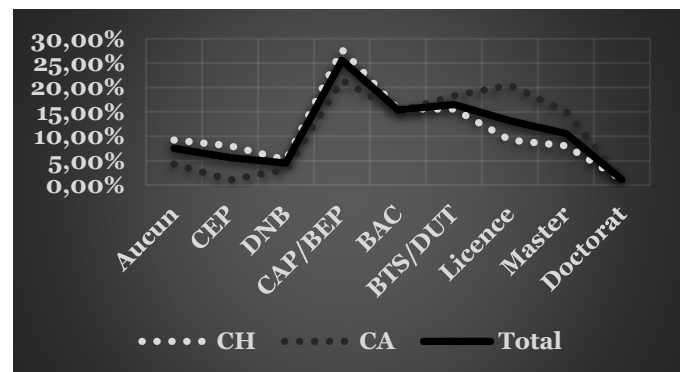


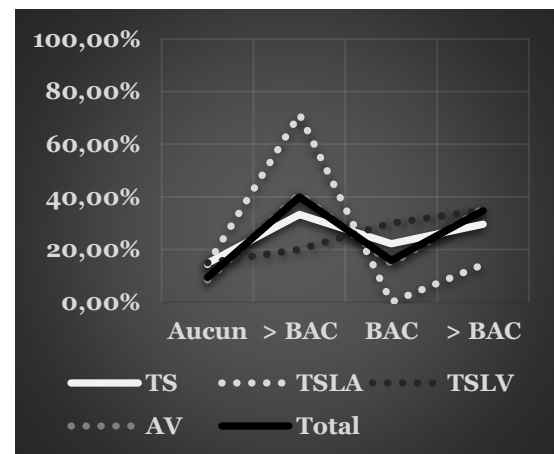
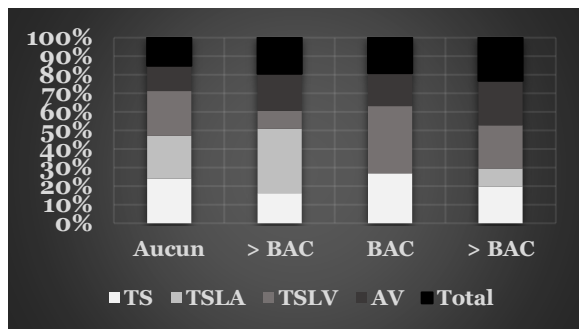
Figure n° F4-40 et F4-41 : Tableau et graphique en courbes modélisant la comparaison entre le niveau de diplôme des membres des collèges « habitants » et des membres des collèges « associations et acteurs locaux » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (SOCLE 2019)⁹⁰⁰

En croisant la variable du niveau de diplôme et la variable de la méthode d'enrôlement utilisée pour constituer les collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France dans la base de données SOCLE 2019, nous ne pouvons mesurer qu'une influence incertaine du tirage au sort sur l'ouverture du dispositif aux

⁹⁰⁰ Légende : CEP=Certificat d'études primaires, DNB=Diplôme national du brevet, CAP=Certificat d'aptitude professionnelle, BEP=Brevet d'études professionnelles, BAC=Baccalauréat, BTS=Brevet de technicien supérieur, DUT=Diplôme universitaire de technologie.

« inouïs » de la participation citoyenne caractérisés par un déficit de capitaux scolaires (figures n° F4-42, F4-43 et F4-44).

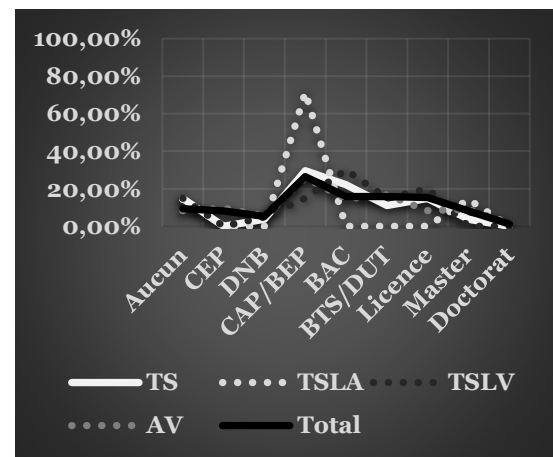
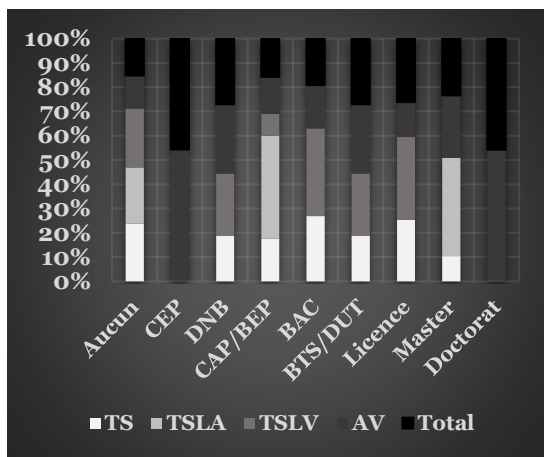
	TS	TSLA	TSLV	AV	Total
Aucun	14,81%	14,29%	15%	8,39%	9,41%
> BAC	33,33%	71,43%	20%	41,26%	40%
= BAC	22,22%	0%	30%	14,69%	15,88%
> BAC	29,63%	14,29%	35%	35,66%	34,71%
Total	15,88%	4,12%	11,76%	84,12%	100%



Figures n° F4-42, F4-43 et F4-44 : Tableau, histogramme empilé à 100 % et graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du niveau de diplôme et de la méthode d’ enrôlement (SOCLE 2019)

En effet, les conseillers citoyens tirés au sort sont 14,81 % (TSLA=14,29 % ; TSLV=15%) à n’être titulaires d’aucun diplôme alors que les volontaires ne sont que 8,39 %, soit un écart significatif de +6,42 %. Cependant, cet échantillon ne représente que 15,88 % de la cohorte et le résultat portant sur 9,41 % des réponses enregistrées pourrait bien être le fruit d’une erreur statistique réductrice de la complexité de la réalité sociale. Cette piste est d’ailleurs confortée par les écarts observés dans le détail des données (figures n° F4-45, F4-46 et F4-47).

	TS	TSLA	TSLV	AV	Total
Aucun	14,81%	14,29%	15%	8,39%	9,41%
CEP	0%	0%	0%	9,79%	8,24%
DNB	3,70%	0%	5%	5,59%	5,29%
CAP/BEP	29,63%	71,43%	15%	25,87%	26,47%
BAC	22,22%	0%	30%	14,69%	15,88%
BTS/DUT	11,11%	0%	15%	16,78%	15,88%
Licence	14,81%	0%	20%	8,39%	15,29%
Master	3,70%	14,29%	0%	9,09%	8,24%
Doctorat	0%	0%	0%	1,40%	1,18%
Total	15,88%	4,12%	11,76%	84,12%	100%



Figures n° F4-45, F4-46 et F4-47 : Tableau, histogramme empilé à 100 % et graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du niveau de diplôme et de la méthode d’ enrôlement (SOCLE 2019)

Par exemple, les conseillers recrutés par tirage au sort sont plus nombreux à être titulaires d’un CAP ou d’un BEP, d’un BAC et d’une licence (respectivement 29,63 %, 22,22 % et 14,81 %) que les volontaires (respectivement 25,87 %, 14,69 %, et 8,39 %).

Finalement, ces résultats suggèrent que l’injonction légale de recourir à un tirage au sort pour constituer les collèges « habitants » ne permet pas de recruter des personnes moins diplômées dans les conseils citoyens. De la même façon, cette méthode ne permet pas non plus d’ enrôler les individus les plus éloignés de l’emploi.

Pour l’année 2015, le taux de « non-emploi » dans les QPV de la région des Hauts-de-France s’élevait à 60,6 % (66 % chez les femmes et 54,7 % chez les hommes) et la part des personnes en âge de partir à la retraite (> 60 ans) à 16,1 % (Insée QPV 2015). Au total, 76,7 % de la population était donc en situation de « disponibilité biographique ».

En revanche, l'analyse des données de l'enquête SOCLE 2019 démontre que les conseillers citoyens des collèges « habitants » sont 33,33 % à être actifs en emploi (-6,07 %), 18,03 % à être actifs sans emploi (-42,57 %), 4,37 % à être étudiants et 44,26 % à être retraités (+28,16 %). Tout compte fait, 62,29 % des enquêtés sont en situation de « disponibilité biographique » (actifs sans emploi et retraités). Ainsi, l'analyse quantitative confirme bien que ces conditions d'existence ont contribué à rendre possible leur « engagement participatif » (*figure n° F4-48*).

	♀	♂	Total
Actif, en emploi	45,90%	54,10%	33,33%
Actif, sans emploi	81,82%	27,27%	18,03%
Étudiant	37,50%	62,50%	4,37%
Retraité	43,21%	56,79%	44,26%
Total	49,18%	50,82%	100%

Figure n° F4-48 : Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de leur sexe et de leur situation professionnelle (SOCLE 2019)

En fait, la sociographie révèle surtout la faible sous-représentation des actifs en emploi (-6,07 %), la très large sous-représentation des actifs sans emploi (-42,57 %) et la forte sur-représentation des retraités (+28,16 %). Parmi les personnes en situation de « disponibilité biographique », les femmes sont d'ailleurs plus nombreuses que les hommes à être en capacité d'investir du temps dans les conseils citoyens (81,82 % des actifs sans emploi, 56,79 % des retraités).

Cette fois encore, le croisement de la variable de la situation professionnelle et de la méthode d'enrôlement des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France dans la base de données SOCLE 2019 ne permet pas de déceler d'influence notable sur le recrutement des « inouïs » de la participation citoyenne (*figure n° F4-49, F4-50 et F4-51*).

	TS	TSLA	TSLV	AV	Total
Actif, en emploi	32,14%	25%	35%	34,62%	34,24%
Actif, sans emploi	14,29%	0%	20%	18,59%	17,93%
Étudiant	3,57%	0%	5%	4,49%	4,35%
Retraité	50%	75%	40%	42,31%	43,48%
Total	15,22%	4,35%	10,87%	84,78%	100%

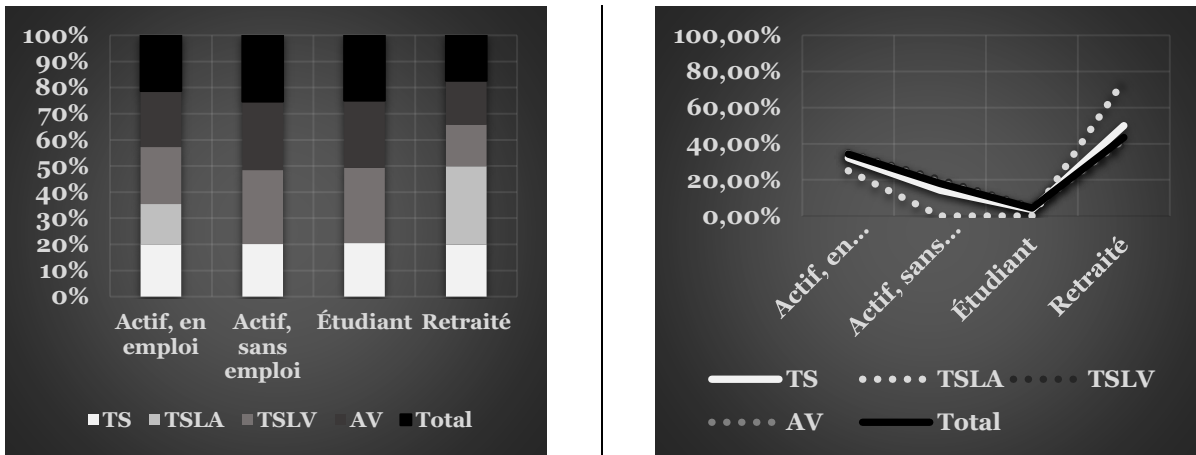


Figure n° F4-49, F4-50 et F4-51 : Tableau, histogramme empilé à 100 % et graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la situation professionnelle et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)

En effet, le recours au tirage au sort n'est parvenu à enrôler que 14,29 % des conseillers citoyens actifs sans emploi (TSLA=0%, TSLV=20%) alors que l'appel à volontaires a permis de toucher 18,59 % d'entre eux. Dans tous les cas, cette catégorie qui regroupe la majorité des habitants des QPV n'est pas représentée à la mesure de son poids réel au sein des conseils citoyens. Au contraire, les retraités qui comptent pour 50 % des tirés au sort (TSLA=75 %, TSLV=40%) et pour 42,31 % des volontaires perpétuent le règne de la « gérontocratie » sur les dispositifs de l'« offre publique de participation ».

Pour finir, le tirage au sort ne permet pas non plus d'enrôler les individus issus des classes sociales les plus défavorisées des QPV.

Dans sa répartition des habitants au sein des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) tirée de son étude démographique des QPV basée sur le recensement de la population de 2015, l'Insee évalue la part de la catégorie des artisans, commerçants, chefs d'entreprise et des cadres et professions intellectuelles supérieures à 7,6 %, la part de la catégorie des professions intermédiaires à 15,4 %, la part de la catégorie des employés à 36,3 % et la part de la catégorie des ouvriers à 40,7 %.

En comparant les données de l'enquête Insee QPV 2015 et les données de l'enquête SOCLE 2019, l'analyse met au jour la sur-représentation des catégories socioprofessionnelles « supérieures » (CSP+) et la sous-représentation des catégories

socioprofessionnelles « inférieures » (CSP-)⁹⁰¹ dans le public des conseils citoyens par rapport à la population cible (*figure n° F4-52*).

	INSÉE QPV 2015	SOCLE 2015		
		CH	CA	Total
PCS 2+3	7,6 %	23,6%	45,45%	31,73%
PCS 4	15,4 %	11,18%	7,95%	10,04%
PCS 5	36,3 %	48,45%	36,36%	44,18%
PCS 6	40,7 %	16,77%	10,23%	14,46%

Figure n° F4-52 : Tableau comparant la répartition des habitants résidant dans les QPV de la région des Hauts-de-France en 2015 (Insée QPV 2015) et des membres des conseils citoyens par PCS (SOCLE 2019)⁹⁰²

Parmi les conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France, 41,67 % (CH=44,83 %, CA=35,56 %) font partie de la catégorie des employés, 23,48 % (CH=16,67 %, CA=36,67 %) de la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures, 13,64 % de la catégorie des ouvriers (CH=15,52 %, CA=10 %), 9,47 % de la catégorie des professions intermédiaires (CH=10,34 %, CA=7,78%), et 6,06 % de la catégorie des artisans, commerçants et chefs d'entreprise (CH=5,17 %, CA=7,78 %). Enfin, 5,68 % (CH=17,47 %, CA=2,22 %) des enquêtés de notre échantillon indiquent n'avoir jamais travaillé et n'être donc pas en mesure de déterminer leur catégorie socio-professionnelle — une modalité qui manque souvent dans d'autres enquêtes quantitatives similaires (*figure n° F4-53*).

En croisant la variable de la catégorie socio-professionnelle et de la méthode d'enrôlement dans la base de données SOCLE 2019, nous mesurons une influence contradictoire du tirage au sort sur le recrutement des personnes appartenant aux « CSP- » dans le public des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (*figures n° F4-54, F4-55 et F4-56*).

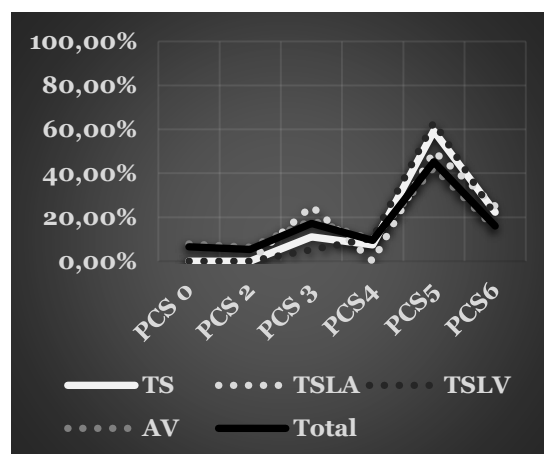
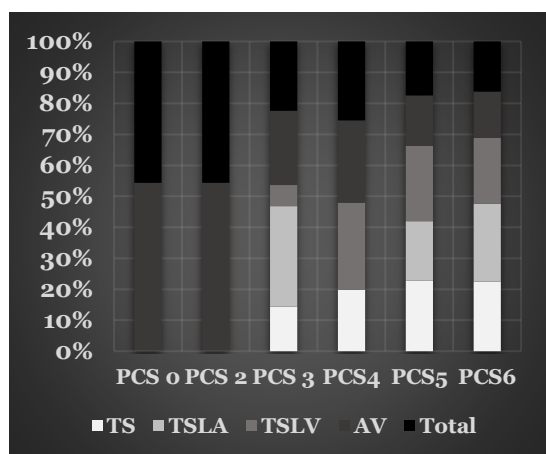
⁹⁰¹ La nomenclature des CSP a été conçue par l'Insée en 1954 et n'est plus en vigueur depuis 1982. Cependant, nous mobilisons cette typologie qui permet d'analyser la forte polarisation de l'échantillon entre les classes sociales les plus favorisées et les moins favorisées.

⁹⁰² Légende : PCS 2+3=Artisans, commerçants et chefs d'entreprise + cadres et professions intellectuelles supérieures ; PCS 4 =Professions intermédiaires ; PCS 5=Employés ; PCS 6=Ouvriers.

	CH	CA	Total
PCS 0	0%	0%	0%
PCS 1	5,17%	7,78%	6,06%
PCS 2	16,67%	36,67%	23,48%
PCS 3	10,34%	7,78%	9,47%
PCS 4	44,83%	35,56%	41,67%
PCS 5	15,52%	10%	13,64%
PCS 6	17,47%	2,22%	5,68%
Total	65,91%	34,09%	100%

Figure n° F4-53 : Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » en fonction de leur PCS⁹⁰³

	TS	TSLA	TSLV	AV	Total
PCS 0	0%	0%	0%	7,80%	6,55%
PCS 1	0%	0%	0%	0%	0%
PCS 2	0%	0%	0%	6,38%	5,36%
PCS 3	11,11%	25%	5,26%	18,44%	17,26%
PCS 4	7,41%	0%	10,53%	9,93%	9,52%
PCS 5	59,26%	50%	63,16%	42,55%	45,24%
PCS 6	22,22%	25%	21,05%	14,89%	16,07%
Total	16,07%	4,76%	11,31%	83,93%	100%



Figures n° F4-54, F4-55 et F4-56 : Tableau, histogramme empilé à 100 % et graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » en fonction de la catégorie socio-professionnelle et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)

⁹⁰³ **Légende :** PCS 0=Personne n'ayant jamais travaillé, PCS 1=Agriculteurs exploitants, PCS 2=Artisans, commerçants et chefs d'entreprise, PCS 3=Cadres et professions intellectuelles supérieures, PCS 4=Professions intermédiaires, PCS 5=Employés, PCS 6=Ouvriers. Insee, « La nomenclature PCS » [en ligne], *insee.fr*, 9 mars 2022. Disponible sur : <<https://insee.fr/fr/information/6208292>>, consulté le 18 août 2022.

En effet, les 168 répondants des collèges « habitants » se répartissent à 32,14 % dans les « CSP+ » et à 67,86 % dans les « CSP- » (*figure n° F4-57*). Or, la première catégorie représente 23 % des habitants des QPV (soit un écart de +9,14 %) et la seconde catégorie représente 77 % d'entre eux (soit un écart de -9,14 %) dans l'enquête Insée QPV 2015.

	TS	TSLA	TSLV	AV	Total
CSP+	18,52%	25%	15,79%	34,75%	32,14%
CSP-	81,48%	75%	84,21%	66,25%	67,86%
Total	16,07%	4,76%	11,31%	83,93%	100%

Figure n° F4-57: Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » de la région des Hauts-de-France en fonction de la catégorie socio-professionnelle et de la méthode d' enrôlement (SOCLE 2019)⁹⁰⁴

Parmi les enquêtés de notre échantillon, le recours au tirage au sort a permis d' enrôler 81,48 % des conseillers citoyens issus des classes sociales les moins favorisées et 18,52 % des classes sociales les plus favorisées. En revanche, le recours à l' appel à volontaires a permis de recruter 66,25 % des conseillers citoyens issus des classes sociales les moins favorisées et 32,14 % des classes sociales les plus favorisées. Ces résultats prometteurs doivent être nuancés à cause de la faiblesse statistique du groupe des tirés au sort (16,07 % de l' effectif) et parce que les répondants qui déclarent ne jamais avoir travaillé ont tous été recrutés par un appel à volontaires.

Alors que le tirage au sort ne parvient pas à renouveler les caractéristiques socio-démographiques des publics de la « démocratie participative », cette méthode d' enrôlement ne permet pas non plus de produire un public d' « inouïs » de la participation citoyenne au sein des conseils citoyens.

4.2.2. La reproduction d' un public d' « habitués » de la participation citoyenne

En examinant le rapport à l' engagement des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France, nous démontrons que tous les

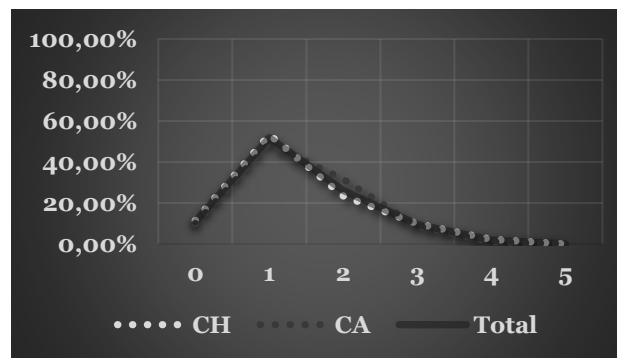
⁹⁰⁴ Légende: CSP=Catégories socio-professionnelles, CSP+=Catégories socioprofessionnelles supérieures (artisans, commerçants, chef d' entreprises, cadres et professions intellectuelles supérieures, et professions intermédiaires), CSP-=Catégories socio-professionnelles inférieures (employés, ouvriers et personnes n' ayant jamais travaillé).

conseillers citoyens se mobilisent massivement dans l'engagement public (4.2.2.1) et dans la participation électorale (4.2.2.2).

4.2.2.1. Les conseillers citoyens se mobilisent massivement dans l'engagement public

En théorie, la division organisationnelle des conseils citoyens entre les collègues « associations et acteurs locaux » et les collègues « habitants » tirés au sort doit permettre d'enrôler à la fois des « habitués » et des « inouïs » de la participation citoyenne. Mais dans la pratique, les données de l'enquête SOCLE 2019 démontrent que toutes les catégories de conseillers citoyens se mobilisent massivement dans l'engagement public (figures n° F4-58 et F4-59).

Nb. cat. d'engagement	CH			CA			CH+CA		
	♀	♂	Total	♀	♂	Total	♀	♂	Total
0	13,04%	9,78%	11,41%	9,62%	10%	9,78%	11,81%	9,85%	10,87%
1	53,26%	56,26%	53,26%	38,46%	62,50%	48,91%	47,92%	56,06%	51,81%
2	26,09%	20,65%	23,37%	44,23%	15%	31,52%	32,64%	18,94%	26,09%
3	5,43%	14,13%	9,78%	7,69%	10%	8,70%	6,25%	12,88%	9,42%
4	2,17%	2,17%	2,17%	0%	2,50%	1,09%	1,39%	2,27%	1,81%
5	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%



Figures n° F4-58 et F4-59 : Tableau et graphique en courbes modélisant le taux d'engagement public des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » en fonction du sexe et du nombre de catégories d'engagement concernées (SOCLE 2019)⁹⁰⁵

En effet, les enquêtés sont 89,13 % (n=246/276) à déclarer être concernés par au moins une catégorie d'engagement (association, centre social, « démocratie

⁹⁰⁵ Légende : Nb. cat. engagement=Nombre de catégories d'engagement.

participative », syndicat, politique) qui ne soit pas le conseil citoyen. Ce chiffre varie très peu selon que les conseillers sont affectés au collège « habitants » (88,59 %) ou au collège « associations et acteurs locaux » (90,22 %).

Au total, les répondants sont 10,87 % à déclarer n’être concernés par aucune catégorie d’engagement (CH=11,41 % ; CA=9,78 %), 51,81 % par au moins une (CH=53,36 % ; CA=48,91 %), 26,09 % par au moins deux (CH=23,37 % ; CA=31,52 %), 9,42 % par au moins trois (CH=9,78 % ; CA=8,70 %) et 1,81 % par les quatre (CH=2,17 % ; CA=1,09 %). Ces résultats confirment bien que les membres des collèges « habitants » sont des « habitués » de la participation citoyenne comme les autres.

Parmi les conseillers citoyens multipositionnés de l’échantillon, 74,74 % se sont saisis d’un engagement associatif (CH=71,05 % ; CA=82,11 %), 24,56 % d’un « engagement participatif » (CH=24,21 % ; CA=25,26 %), 12,16 % d’un engagement en centre social (CH=12,63 % ; CA=48,42 %), 10,88 % d’un engagement politique (CH=12,11 % ; CA=8,42 %) et 7,72 % d’un engagement syndical (CH=8,95 % ; CA=5,26 %) (figure n° F4-60).

	CH		CA		Total	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
ASS	71,05%	28,95%	82,11%	17,89%	74,74%	25,26%
CS	22,63%	77,37%	23,16%	76,84%	22,81%	77,19%
DP	24,21%	75,79%	25,26%	74,74%	24,56%	75,44%
SYN	8,95%	91,05%	5,26%	94,74%	7,72%	92,28%
POL	12,11%	87,89%	8,42%	91,58%	10,88%	89,12%
Total	25,47%	72,21%	33,47%	71,16%	28,14%	71,86%

Figure n° F4-60 : Tableau modélisant le taux d’engagement et de non-engagement des membres des collèges « habitants » et des collèges « associations et acteurs locaux » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France dans les différentes catégories d’engagement public (SOCLE 2019)⁹⁰⁶

Enfin, les données de l’enquête contribuent à étayer l’hypothèse que les professionnels de la politique de la Ville sont allés chercher leurs recrues dans les viviers de l’engagement public local — comme c’était le cas avec l’exemple idéal-typique de Martine CARON à Panoy-lez-Tuiles — pour fabriquer le public des conseils citoyens.

En croisant la variable de la méthode d’enrôlement et la variable de l’enrôlement au sein des catégories d’engagement public dans la base de données SOCLE 2019,

⁹⁰⁶ **Légende** : ASS=Engagement associatif, CS=Engagement en centre social, DP=Engagement participatif, SYN=Engagement syndical, POL=Engagement politique.

l'analyse statistique ne démontre pas d'influence du tirage au sort sur les personnes les plus éloignées de la participation (*figure n° F4-61*).

	TS		TSLA		TSLV		AV		Total	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
ASS	82,14%	17,86%	75%	25%	85%	15%	69,62%	30,38%	71,51%	28,49%
CS	21,43%	78,57%	25%	75%	20%	80%	22,78%	77,22%	22,58%	77,42%
DP	35,71%	64,29%	37,50%	62,50%	35%	65%	22,78%	77,22%	24,73%	75,27%
SYN	10,71%	89,29%	0%	100%	15%	85%	8,23%	91,77%	8,60%	91,40%
POL	17,86%	82,14%	12,50%	87,50%	20%	80%	11,39%	88,61%	12,37%	87,63%
Total	33,57%	66,43%	30%	70%	35%	65%	26,96%	73,04%	27,96%	72,04%

Figure n° F4-61 : Tableau modélisant les engagements parallèles des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)

Au contraire, les tirés au sort sont plus nombreux que les volontaires à s'être saisis d'un engagement (TS=33,57 % ; AV = 26,96 % ; Total=27,96 %). Cet écart est même significatif dans le cas de l'engagement associatif (+12,52 %), « participatif » (+12,93 %) et politique (+6,47 %). Encore une fois, ces conclusions tirées d'un traitement quantitatif sur la variable de la méthode d'enrôlement doivent toutefois être nuancées par la faiblesse statistique du groupe-cible.

Alors que le tirage au sort reproduit un public d'« habitués » de la participation dans les conseils citoyens car les membres des collèges « habitants » se mobilisent massivement dans l'engagement public, il ne parvient pas non plus à attirer les personnes les plus éloignées de la participation électorale.

4.2.2.2. Les conseillers citoyens s'engagent massivement dans la participation électorale

Aux échéances de la vie démocratique, les comportements électoraux des habitants des quartiers populaires sont systématiquement interrogés. Dans la littérature scientifique, les travaux en sociologie électorale décrivent les banlieues comme les territoires archétypaux de la « crise de la représentation » où s'épanouit l'abstentionnisme (Gouard, 2019). Pourtant, l'enquête SOCLE 2019 met au jour que les conseillers citoyens s'engagent massivement dans la participation par les urnes (*figure n° F4-62*).

	CH		CA		Total	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
PRE17	88,71%	11,29%	91,58%	8,42%	89,68%	10,32%
LEG17	79,03%	20,97%	86,32%	13,68%	81,49%	18,51%
REG15	76,88%	23,12%	88,42%	11,58%	80,78%	19,22%
DEP15	68,82%	31,18%	86,32%	13,68%	74,73%	25,27%
MUN14	79,03%	20,97%	88,42%	11,58%	82,21%	17,79%
Total	78,49%	21,51%	88,21%	11,79%	81,78%	18,22%

Figure n° F4-62 : Tableau modélisant la participation électorale des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (SOCLE 2019)⁹⁰⁷

En effet, les enquêtés de l'échantillon sont 81,78 % à déclarer avoir voté aux élections présidentielles de 2017 (89,68 %), aux législatives de 2017 (81,49 %), aux régionales de 2015 (80,78 %), aux départementales de 2015 (74,73 %) et aux municipales de 2014 (82,21 %). Cette moyenne est extrêmement supérieure aux chiffres de la participation électorale nationale (*figure n° F4-63*).

	Intérieur 2014-2017	SOCLE 2019	Écart
PRE17	23,84%	10,32%	-13,52%
LEG17	54,33%	18,51%	-35,82%
REG15	50,09%	19,22%	-30,87%
DEP15	49,93%	25,27%	-24,66%
MUN14	37,16%	17,79%	-19,37%
Total	43,07%	18,22%	-24,85%

Figure n° F4-63 : Tableau modélisant la comparaison entre le taux d'abstention de l'ensemble des français (Intérieur 2014-2017) et des conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France (SOCLE 2019) aux élections locales et nationales entre 2014 et 2017⁹⁰⁸

Par exemple, l'abstention au 2nd tour des élections présidentielles de 2017 s'élevait à 25,44 % pour l'ensemble de la France contre 35 % dans les 63 communes membres de l'AMVBF⁹⁰⁹. En revanche, les conseillers citoyens ne sont que 10,32 % à s'être abstenus lors de ce scrutin.

⁹⁰⁷ Légende : PRE17=Élections présidentielles de 2017, LEG17=Élections législatives de 2017, REG15=Élections régionales de 2015, DEP15=Élections départementales de 2015, MUN14=Élections municipales de 2014.

⁹⁰⁸ Ministère de l'intérieur, « Élections. Les résultats » [en ligne], *interieur.gouv.fr*. Disponible sur : <<https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/>>, consulté le 31 août 2022.

⁹⁰⁹ AMVBF, « Le vote de nos villes au 2nd tour de la présidentielle 2017 », *ville-et-banlieue.org* [en ligne], 9 mai 2017. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/ville-banlieue-vote-de-nos-villes-2d-tour-de-presidentielle-2017-21628.html>>, consulté le 31 août 2022.

Finalement, les conseillers citoyens sont 8,19 % seulement à déclarer être abstentionnistes à toutes les élections locales et nationales entre 2014 et 2017 (*figure n° F4-64*).

	Participation	Abstention
CH	91,94%	8,06%
CA	91,58%	8,42%
Total	91,81%	8,19%

Figure n° F4-64 : Tableau modélisant le taux de participation (même intermittente) et le taux d'abstention systématique des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » aux élections locales et nationales entre 2014 et 2017 (SOCLE 2019)

Curieusement, les membres des collèges « habitants » participent très sensiblement plus aux élections (CH=91,94 %) que les membres des collèges « associations et acteurs locaux » (CA=91,58 %). En fait, ces résultats renforcent l'hypothèse que les participants sont fermement campés dans un rôle de « bons citoyens » (Talpin, 2006).

En croisant la variable de la méthode d'enrôlement et la variable du taux de participation électorale dans la base de données SOCLE 2019, l'analyse statistique mesure bien une influence du tirage au sort sur l'enrôlement des abstentionnistes (*figure n° F4-65*).

	Participation	Abstention	Total
TS	85,71%	14,29%	15,05%
TSLA	87,50%	12,50%	4,30%
TSLV	85%	15%	10,75%
AV	93,04%	6,96%	84,95%
Total	91,94%	8,06%	100%

Figure n° F4-65 : Tableau modélisant le taux de participation (même intermittente) et le taux d'abstention systématique parmi les membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)

En effet, les conseillers citoyens recrutés par tirage au sort sont 14,29 % à déclarer s'être abstenus à toutes les élections contre 6,96 % seulement pour les conseillers citoyens recrutés par un appel à volontaires (soit un écart significatif de +7,33 %). Cependant, le détail des données contredit en partie ces résultats encourageants (*figure n° F4-66*).

	TS		TSLA		TSLV		AV		Total	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
PRE17	85,71%	14,29%	87,50%	12,50%	85%	15%	89,61%	10,39%	89,01%	10,99%
LEG17	78,57%	21,43%	75%	25%	80%	20%	79,22%	20,78%	79,12%	20,88%
REG15	75%	25%	75%	25%	75%	25%	77,27%	22,73%	76,92%	23,08%
DEP15	71,43%	28,57%	62,50%	37,50%	75%	25%	68,18%	31,82%	68,68%	31,32%
MUN14	85,71%	14,29%	75%	25%	90%	10%	77,27%	22,73%	78,57%	21,43%
Total	79,29%	20,71%	75%	25%	81%	19%	78,31%	21,69%	78,46%	21,54%

Figure n° F4-66 : Tableau modélisant la participation et la non-participation électorale des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France entre 2014 et 2017 en fonction de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)

Premièrement, les personnes qui ont été tirées au sort sur les listes administratives (87,50 %) sont plus nombreuses à participer — même de façon intermittente — que les personnes qui ont été tirées au sort sur les listes de volontaires (85 %). Deuxièmement, les tirés au sort (79,29 %) sont tout de même plus nombreux que les volontaires (78,31 %) à participer aux scrutins. Troisièmement, les conseillers citoyens des collèges « habitants » votent bien davantage que les habitants des QPV qu'ils représentent. Même si la taille de l'échantillon a pu fausser la moyenne, nous pouvons conclure que le recours au tirage au sort n'a pas favorisé l'enrôlement des personnes les plus éloignées de la participation électorale dans les conseils citoyens.

Ces résultats nourrissent donc bien l'hypothèse de la fatalité d'un « cens caché » de la « démocratie participative ».

*

Cette **deuxième section** nous a permis de saisir les caractéristiques socio-démographiques et le rapport à l'engagement des membres des conseils citoyens. À travers cette sociographie, on comprend que le nouveau dispositif de la politique de la Ville reproduit un public d'« élites » et d'« habitués » de la « démocratie participative » malgré l'injonction légale de recourir au tirage au sort pour constituer les collèges « habitants » et recruter les « inouïs » de la participation citoyenne.

Tout d'abord, les résultats de nos enquêtes quantitatives APRÉCI 2015-2022, ONPV 2018 et SOCLE 2019 démontrent que l'« innovation sociale » que représente le tirage au sort ne permet pas de garantir la parité entre les femmes et les hommes, de rajeunir le public des participants et de susciter la participation des personnes en situation d'exclusion sociale.

Ensuite, nos données apportent la preuve que les conseillers citoyens se mobilisent massivement dans l'engagement public et dans la participation électorale alors que les habitants des quartiers populaires sont généralement éloignés de ces champs d'action.

Finalement, le dispositif des conseils citoyens échoue dépasser le « cens caché » de la « démocratie participative » et reproduit les inégalités d'accès à l'engagement politique, consolidant ainsi une forme d'entre-soi participatif.

Conclusion.

La fatalité d'un « cens caché » de la « démocratie participative »

En dépit de l'intention du législateur de renouveler les publics de la « démocratie participative », les difficultés rencontrées par les élus et par les professionnels de la politique de la Ville dans la mise en œuvre du tirage au sort confinent le processus — devenu une procédure — à une forme de « bricolage » permanent (Lascoumes, 1994) et institutionnalisé (Garraud, 2000).

Ces pratiques constituent la réponse relativement contingente des acteurs de l'action publique à l'ambiguïté de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Pour composer avec les contraintes politiques, techniques et pratiques du tirage au sort, les petits « artisans » de la politique de la Ville (Carrel, 2013) ont établi des arrangements institutionnels (« recours », « mal-recours » et « non-recours ») avec le cadre juridique et avec le « cadre de référence » national.

Malgré l'introduction d'une innovation procédurale majeure dans le *design* organisationnel du dispositif des conseils citoyens, la fabrique du public s'inscrit donc dans une forme de continuité structurelle. Tout comme le personnel politique français a tendance à légiférer sans donner les moyens de cette participation, il a demandé aux partenaires de la politique de la Ville — l'État, les intercommunalités et surtout les communes — de renouveler les publics de participants sans lui en donner les moyens. Par conséquent, les conditions d'opérationnalisation du tirage au sort se sont traduites par la reproduction de la « commonalité »⁹¹⁰ des publics de la « démocratie participative ».

Tout d'abord, les participants sont marqués par des caractéristiques sociographiques communes : ce sont des hommes (dans le cas des collègues « associations et acteurs locaux ») ou des femmes (dans le cas des collègues « habitants »), plus âgés, plus diplômés et plus aisés que les habitants des QPV qu'ils sont censés représenter. Ce constat révèle une fatalité structurelle de la « démocratie participative », où, malgré les réformes successives, les barrières à l'accès de la participation (le « cens caché ») restent élevées pour les « inouïs » — c'est-à-dire pour

⁹¹⁰ En anglais, le mot « *commonality* » désigne des caractéristiques ou des éléments communs entre plusieurs entités.

les populations *a priori* les plus éloignées du champ politique — et favorisent la régénération d'une « élite » de la participation citoyenne.

Toutefois, si la reproduction des « habitués » domine largement, le tirage au sort permet quelques variations mineures dans le profil des participants — comme la plus forte propension d'enquêtés moins diplômés et éloignés de toutes les formes d'engagement public par exemple. Ces résultats confirment donc que le tirage au sort peut, exceptionnellement et dans un registre tout à fait « extra-ordinaire » (Petit, 2014), inciter des individus qui ne se seraient pas saisis d'un « engagement participatif » à s'enrôler de leur plein gré dans les dispositifs de l'« offre publique » (Jacquet, 2017). Cependant, ces fluctuations restent très circonscrites et n'ont pas permis de bouleverser les dynamiques traditionnelles d'exclusion de la « démocratie participative ».

Toutes les failles dans la mise en œuvre du dispositif conditionnent les chances de réussite et d'échec des conseils citoyens dans la phase d'évaluation qui s'ouvre et qui fera l'objet de la **troisième partie** de cette thèse.

Partie 3.

L'évaluation du dispositif des conseils citoyens

Chapitre 5.

La « dissonance cognitive » des acteurs de l'action publique face à l'échec du dispositif des conseils citoyens



« Tout conservatisme repose sur l'idée que si vous laissez les choses tranquilles, vous les laissez en état. Mais il n'en est rien. En laissant tranquille quelque chose, vous l'abandonnez à un torrent de changement. Par exemple, si vous laissez un poteau blanc à lui-même, ce sera bientôt un poteau noir et si vous tenez à ce qu'il reste blanc, vous devez toujours le repeindre ; c'est-à-dire que vous devez constamment faire une révolution. »

CHESTERTON Gilbert Keith, *Orthodoxy*, Londres, Bodley Head, 1908, p. 212, notre traduction.

Introduction.

Prendre la mesure de l'« échec » des conseils citoyens

Étant donné qu'il existe toujours un décalage entre les intentions et les résultats de l'action publique (Pressman, Wildavsky, 1973), la phase de mise en œuvre peut s'accompagner d'une démarche d'évaluation. Depuis le lancement de la MAP en 2012, toutes les politiques publiques doivent d'ailleurs faire l'objet d'une évaluation par les services de l'État.

En effet, le développement de cette pratique s'explique par la convergence de trois éléments principaux : la complexification de l'action publique, la multiplication des difficultés liées à son pilotage et à sa légitimation, et la professionnalisation de l'analyse des politiques publiques qui en facilite l'intelligibilité (Boisvert, Jacob, 2010 ; Dahler-Larsen, 2011 ; Furubo, Jacob, Speer, 2015 ; Jacob, 2019).

Ce processus d'apprentissage et d'adaptation qui se nourrit de l'expérience (Hecló, 1974 ; Majone, Wildavsky, 1978 ; Browne, Wildavsky, 1984) permet aux acteurs d'identifier, d'expliquer et de réduire les écarts entre la programmation législative et la réalité de l'exécution administrative (Hall, 1993) dans une perspective « incrémentale » (Lindblom, 1959). À partir de l'évaluation de ces « écarts », il devient donc possible de déterminer la « réussite » ou l'« échec » des politiques publiques.

Dans la littérature scientifique, on trouve davantage de travaux sur les « échecs » que sur les « réussites » de l'action publique (McConnell, 2015). Cependant, les chercheurs qui travaillent sur la question de l'« échec » des politiques publiques (*policy failures*) n'en fournissent pas systématiquement de définition. Certains considèrent d'ailleurs qu'il va de soi, et qu'il n'y a pas lieu de le qualifier (Grossman, 2013). D'autres s'efforcent d'en prendre la mesure, en confrontant les résultats (*policy outcomes*) aux attentes (*policy expectations*) dans une approche rationaliste qui permet de déployer des méthodes, des outils et des techniques pour évaluer si ces politiques fonctionnent ou pas (Gupta, 2001 ; Agryous, 2009).

En général, les travaux concluent que l'« échec » survient si les objectifs fixés par les décideurs politiques n'ont pas été atteints après la mise en œuvre ou qu'ils l'ont été au prix de « conséquences inattendues » (*unintended consequences*) à l'issue du processus (Merton, 1936). Toutefois, cette définition en termes de « coûts » (*costs*) et de « bénéfices » (*benefits*) dissocie rarement les causes et les conséquences de

l'« échec », ce qui conduit les observateurs à « blâmer » (Weaver, 1986) le gouvernement comme étant le seul responsable des « gaffes » (*blunders*) qui ont mené au « fiasco » politique (Crewe, King, 2013). Par ailleurs, toutes les politiques publiques ne sont pas soumises aux mêmes critères d'évaluation ; et c'est d'autant plus vrai qu'elles répondent souvent à plusieurs problèmes et à plusieurs objectifs à la fois : la « réussite » des uns est l'« échec » des autres, et cet état n'est pas définitif (Vedung, 2012).

En dépit de son caractère récent, le dispositif des conseils citoyens a déjà fait l'objet de nombreuses évaluations depuis sa mise en œuvre. Dans leur introduction au dossier « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? » publié dans la revue *Participations* en 2019, Marie-Hélène BACQUÉ et Jeanne DEMOULIN font l'hypothèse que cette propension s'explique « certainement parce qu'ils catalysent tant d'enjeux » sur la question de la participation citoyenne (Bacqué, Demoulin, 2019, p. 10).

Afin de saisir la complexité du réel, nous inscrivons notre travail d'analyse de la mise en œuvre des conseils citoyens dans une approche qui envisage les notions de « réussite » et d'« échec » de l'action publique comme des « constructions sociales » qui ne sauraient être déterminées par une mesure fixe, tant elles dépendent des représentations des individus (Bovens, 'T Hart, 1996 ; Bovens, Peters, 'T Hart, 2001 ; Brändström, Kuipers, 2003 ; Balloch, Taylor, 2005 ; Marsh, McConnell, 2009, McConnell, 2010a ; McConnell, 2010b ; McConnell, 2012 ; Vedung, 2012 ; McConnell, 2015)⁹¹¹. Cependant, conforté par notre démonstration que ce dispositif reproduit les écueils de l'« offre publique de la participation » dans sa phase d'élaboration et de mise en œuvre, nous formulons l'hypothèse de travail que les conseils citoyens constituent un nouvel échec de la politique de la Ville.

Dans un article scientifique intitulé « What Is a Policy Failure ? A Primer to Help Navigate the Maze » publié dans la revue *Public Policy Administration* en 2015, Allan MCCONNELL élabore une échelle de l'« échec » à trois niveaux : l'« échec tolérable » (*tolerable failure*), l'« échec conflictuel » (*conflicted failure*) et l'« échec total » (*outright failure*).

Premièrement, les « échecs » sont jugés « tolérables » quand ils n'entravent pas fondamentalement la réalisation des objectifs fixés par les promoteurs de la politique

⁹¹¹ Précisément, c'est pourquoi nous plaçons les mots de « réussite » et d'« échec » entre guillemets.

publique, quand l'opposition est faible (elles sont souvent le résultat de compromis politiques) et quand les critiques sont pratiquement inexistantes (elles aboutissent à des résultats globalement positifs). Deuxièmement, les « échecs » sont jugés « conflictuels » quand les politiques publiques sont marquées par des « échecs » relativement équivalents aux « succès », et quand les critiques ne suffisent pas à décrédibiliser sérieusement leurs défenseurs. Troisièmement, une politique « échoue » totalement quand elle n'atteint pas fondamentalement les objectifs que ses promoteurs se sont fixés (les « échecs » surpassent les « succès »), quand l'opposition envers elle est forte et quand le soutien en sa faveur est pratiquement inexistant, si bien qu'elle en devient un « handicap politique » (McConnell, 2015).

Cette typologie est heuristique pour « évaluer » la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens qui est pilotée à différentes échelles (État, intercommunalités et communes) par différents acteurs (agents de l'administration centrale, agents préfectoraux, agents communautaires, agents municipaux, élus et prestataires de services dans le domaine de la politique de la Ville) dans différents contextes locaux structurés par différentes configurations institutionnelles et caractérisés par la mobilisation de différentes ressources. En raison de cette forte hétérogénéité, l'évaluation de la « réussite » ou de l'« échec » des conseils citoyens nécessite donc une analyse très différenciée.

Dans ce chapitre, notre objectif est de comprendre le processus d'évaluation du dispositif des conseils citoyens et ses effets sur le « changement » et sur l'« inertie » (Fontaine, Hassenteufel, 2002) des politiques de « démocratie participative » (Gourgues, 2013). Qui sont les évaluateurs ? Quels sont les critères objectifs de sa « réussite » ou de son « échec » ? Quels sont les succès mis en avant par ses promoteurs ? Quelles sont les critiques formulées à son encontre par ses détracteurs ? Peut-on identifier des nuances dans les discours ? La qualité de l'évaluateur détermine-t-elle son jugement ? Quelle est la réaction des pouvoirs publics face aux défaillances ? Pour répondre à ces questions, nous analysons à la fois le discours et les pratiques de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des conseils citoyens à l'échelle nationale et locale.

Méthodologie de la recherche

Pour le volet qualitatif de notre enquête, nous avons analysé les données issues de nos 155 entretiens et de nos 101 observations.

Tout d'abord, nous avons réalisé 144 entretiens avec 86 acteurs différents : 65 avec des conseillers citoyens (58 avec des membres des collèges « habitants », 7 avec des membres des collèges « associations et acteurs locaux »), 21 avec des professionnels de la politique (2 avec des ministres, 7 avec des collaborateurs ministériels et 12 avec des élus locaux), 58 avec des professionnels de la politique de la Ville (6 avec des agents de l'administration centrale, 1 avec des agents des services déconcentrés de l'État, 13 avec des agents préfectoraux, 11 avec des agents communautaires, 14 avec des agents municipaux et 13 avec des prestataires).

Ensuite, nous avons réalisé 80 observations : 58 lors des réunions ordinaires des conseils citoyens, 2 lors des réunions inter-conseils citoyens, 6 lors des actions déployées par les conseils citoyens, 9 lors des événements impliquants directement ou indirectement les conseils citoyens, et 5 lors d'un stage au cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports.

Ce protocole de recherche a été complété par une enquête documentaire réalisée à partir d'une diversité de sources comme des ouvrages, des articles scientifiques, des articles de presse, de la littérature grise et des ressources disponibles sur internet ou dans les archives par exemple. Ici, nous avons récolté et examiné systématiquement les évaluations du dispositif des conseils citoyens réalisées entre 2014 et 2024.

Pour le volet quantitatif de notre enquête, nous avons analysé les données issues de trois enquêtes menées dans la région des Hauts-de-France : APRÉCI 2015-2022 (169 arrêtés préfectoraux), COVIL 2015-2024 (41 contrats de ville) et ONPV 2018 (102 questionnaires). Toutes ces données ont ensuite été comparées aux statistiques récoltées dans les différentes évaluations du nouveau dispositif de l'« offre publique de participation ».

En examinant le processus d'évaluation, nous démontrons que les dysfonctionnements des conseils citoyens conduisent les principaux évaluateurs à établir un constat partagé sur son « échec » (**section 1**) et que l'inertie de l'action publique conduit le dispositif à une mort inéluctable (**section 2**).

Section 1.

Le (dys)fonctionnement du dispositif des conseils citoyens conduit les participants à établir un constat partagé sur son « échec »

Cette **première section** est dédiée à l'analyse du fonctionnement des conseils citoyens. Quel bilan peut-on tirer de la mise en œuvre du dispositif ? Comment les objectifs de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 sont-ils traduits dans la réalité sociale ? Comment les conseils citoyens sont-ils associés à la « coconstruction » de la politique de la Ville ? Quels sont les moyens dont ils disposent pour exercer leur action en toute indépendance et en toute autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics ? Peut-on saisir des évolutions dans l'effectif et dans la sociographie des participants ?

À travers l'évaluation du dispositif dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que les conseils citoyens ne sont pas associés à la « coconstruction » des nouveaux contrats de ville (5.1.1.), que les pouvoirs publics ne leur donnent pas les moyens de fonctionner (5.1.2.) et que leurs partenaires ne leur offrent pas la possibilité de prendre leur place légitime dans les instances de pilotage de la politique de la Ville (5.1.3.).

5.1.1. Les conseils citoyens ne sont pas associés à la « coconstruction » des nouveaux contrats de ville 2015-2024

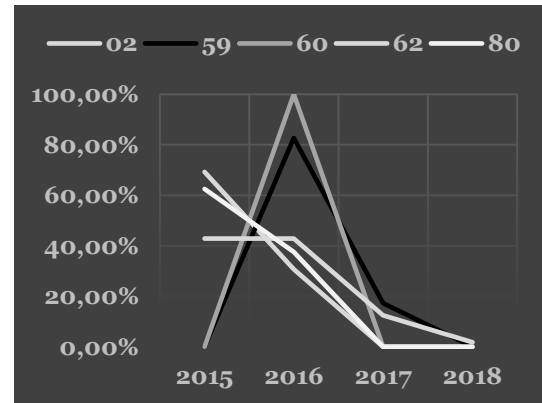
Alors que la circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville rappelait aux préfets de région et de département l'obligation légale d'associer les conseils citoyens à la démarche de « coconstruction » de la politique de la Ville⁹¹², ils ont été (presque) complètement écartés du processus dans la région des Hauts-de-France pendant près de 10 ans⁹¹³.

⁹¹² El Khomri, Kanner, 2014, *op. cit.*

⁹¹³ Aux détracteurs qui nous opposeront que les conseils citoyens ont participé à la « coconstruction » des contrats de ville en prenant part à la programmation annuelle, nous répondons qu'il ne s'agit pas de la programmation initiale qui détermine l'orientation de l'action publique sur toute la période du contrat de ville, et nous démontrerons le caractère artificiel de cette prétendue « association ».

Pour la grande majorité d'entre eux (77,51 %), les nouveaux dispositifs de « démocratie participative » déployés sur le territoire ont été labellisés à partir de 2016 (figures n° F3-18 bis et F3-19 bis), soit deux ans après la promulgation de la Loi « Lamy » et un an après la signature effective des contrats de ville 2015-2024⁹¹⁴ qu'ils devaient « coconstruire » en tant que partenaires à part entière de la politique de la Ville.

	2015	2016	2017	2018	Total
02	9	4	0	0	13
59	0	62	13	0	75
60	0	17	0	0	17
62	24	24	7	1	56
80	5	3	0	0	8
Total	38	110	20	1	169



Figures n° F3-18 bis et F3-19 bis : Tableau et graphique en courbe modélisant la chronologie de la prise du premier arrêté préfectoral labellisant les conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France (APRÉCI 2015-2022)⁹¹⁵

Depuis le départ de François LAMY du gouvernement le 31 mars 2014 – 38 jours seulement après la promulgation de son texte –, les ministres chargés de la Ville se sont succédés pendant le quinquennat Hollande (Najat VALLAUD-BELKACEM, Patrick KANNER, Myriam EL KHOMRI et Hélène GEOFFROY) et « l'esprit » de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine s'est peu à peu dilué⁹¹⁶.



« *Moi, j'avais pris la décision très ferme [il insiste] qu'il n'y aurait pas un seul [il insiste] contrat de ville de signé si les conseils citoyens n'étaient pas associés dès le départ. J'aurais été intransigeant [il insiste] sur ce point* », nous assure

⁹¹⁴ Initialement, les contrats de ville devaient être conclus pour la période 2014-2020. Faisant suite à des retards dans la mise en œuvre de la réforme, ils sont signés en 2015 et leur échéance est prorogée – c'est-à-dire renvoyée à une date ultérieure – une première fois jusqu'en 2022, une deuxième fois jusqu'en 2023 et une troisième fois jusqu'en 2024. En même temps que les contrats de ville, ces arrangements institutionnels prolongent donc un « déni de démocratie » infligé aux habitants, aux associations et aux acteurs locaux des quartiers populaires.

⁹¹⁵ Légende : 02=Aisne ; 59=Nord ; 60=Oise ; 62=Pas-de-Calais ; 80=Somme.

⁹¹⁶ On montrera toutefois que le volontarisme politique sur le dispositif des conseils citoyens regagne en vigueur avec la nomination d'Hélène GEOFFROY à la fonction de secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville.

François LAMY qui fustige sans les ménager tous ses successeurs dans un entretien téléphonique réalisé le 24 octobre 2020⁹¹⁷.

Ce témoignage de l'ancien ministre délégué chargé de la Ville met au jour une forme de déconnexion entre les phases d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme de la politique de la Ville de 2014. En effet, François LAMY exprime clairement son sentiment d'avoir été dépossédé de sa loi après sa mise en retrait — à la fois volontaire et forcée — de l'exercice de l'État. Finalement, le cas de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens souligne bien la nécessité d'assurer un pilotage continu des politiques publiques pour préserver leur intégrité.

Au cours de notre stage au cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports qui s'est déroulé du 15 au 21 février 2016, nous avons été témoin que les dispositions et que les objectifs initiaux de la Loi « Lamy » ont été malencontreusement « oubliés » par Patrick KANNER.

Présenté au ministre par Serge ETCHEBARNE, conseiller spécial, nous engageons une discussion sur notre sujet de mémoire — on est alors dans notre première année de master : « *Ah, oui, les conseils citoyens...* », répond lentement Patrick KANNER, d'un ton mécanique, en butant sur chaque mot, les yeux perdus dans le vide, avant de se faire rappeler par son plus proche collaborateur qu'il s'agit du dernier dispositif « participatif » de la politique de la Ville⁹¹⁸. « *C'est très important, ça, la démocratie participative* », surjoue alors le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports qui reprend ses esprits et qui nous assure être « *très attaché* » à cet enjeu en remontant vivement son pantalon par les côtés de sa ceinture⁹¹⁹.

Rétrospectivement, attendre la création, l'installation et le démarrage des conseils citoyens pour préparer, rédiger et signer les contrats de ville était probablement incompatible avec le fonctionnement « normal » de la politique de la Ville — et ce, même si François LAMY eut été aux affaires ; le versement des crédits publics étant invariablement conditionné à l'achèvement du processus de contractualisation piloté à l'échelon intercommunal — on y reviendra.

⁹¹⁷ Entretien avec François LAMY (n° 1), ministre délégué chargé de la Ville, réalisé le 24 octobre 2020 de 11:00 à 11:58 par téléphone.

⁹¹⁸ Entretien informel avec Patrick KANNER (n° 1), ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, réalisé le 16 février 2016 entre 11:50 et 12:00 à l'hôtel de Broglie (Paris).

⁹¹⁹ *Ibid.*

Toutefois, d'autres solutions étaient envisageables pour respecter peu ou prou le principe de « coconstruction » des contrats de ville fixé par l'article 1^{er} de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

À Warembourg ⁹²⁰, une commune de 22 000 habitants située dans le département du Nord, l'élaboration du contrat de ville 2015-2024 est orchestrée par Vincent DUCHEMIN (chef de projet politique de la Ville) et Christopher LE ROUÉ (chargé de mission politique de la Ville et démocratie participative) – dont le portrait sociologique est peint dans le **quatrième chapitre** – qui développent la participation citoyenne avec beaucoup d'enthousiasme dans le quartier Béchamp-Ney de 1 300 habitants depuis son entrée en géographie prioritaire.

Ce processus qui s'est déroulé du 10 septembre 2014 au 26 juin 2015 a été mené en trois temps : une première phase de diagnostic, une deuxième phase de définition des enjeux et des actions, et une troisième phase de validation et de rédaction du document avec tous les acteurs de la politique de la Ville (*figure n° F5-1*).

Date	Évènement
10/09/14	Comité de pilotage de lancement
18/09/14	Comité technique sur les enjeux d'insertion et de formation
25/09/14	Comité technique sur les enjeux de culture, jeunesse, sport et santé
30/09/14	Comité technique sur les enjeux de logement et de cadre de vie
03/10/14	Comité technique sur les enjeux de mobilité et d'accessibilité
26/11/14	Comité technique pour présenter la démarche de démocratie participative
10/12/14	Réunion d'information avec les habitants
11/12/14	
19/12/14	Comité de pilotage de suivi
13/01/15	Comité technique pour proposer des actions concernant l'amélioration du logement et du cadre de vie
20/01/15	Tables citoyennes sur les questions de logement et de cadre de vie
21/01/15	
03/02/15	Comité technique concernant l'accès à la culture, au sport, à la santé et la jeunesse
25/02/15	Tables citoyennes sur les questions de culture, jeunesse, sport et santé
26/02/15	
10/03/15	Comité de pilotage de suivi
17/03/15	Comité technique pour proposer des actions concernant la formation, l'insertion et l'emploi
25/03/15	Tables citoyennes sur les questions de formation, d'insertion, d'emploi et de développement économique
26/03/15	
14/04/15	Comité technique pour proposer des actions concernant la mobilité et l'accessibilité
29/04/15	Tables citoyennes sur les questions de mobilité et d'accessibilité
30/04/15	
19/05/15	Réunion de validation avec les habitants afin de valider le programme d'action
28/05/15	Comité de pilotage pour valider définitivement les orientations et les actions du contrat de ville
26/06/15	Signature du contrat de ville

Figure n° F5-1 : Tableau modélisant le calendrier du processus de « coconstruction » du contrat de ville 2015-2024 de la commune de Warembourg

⁹²⁰ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

Mise en œuvre par des « croyants militants » — des « adeptes » — de la « démocratie participative » (Lefebvre, Petit, Talpin, 2020), la « coconstruction » du contrat de ville de Warembourg s'appuie toute entière sur l'organisation de « tables citoyennes » qui reprennent *pour partie* la philosophie et le fonctionnement des tables de quartier chères à Mohamed MECHMACHE et à Marie-Hélène BACQUÉ.

En dépit de son caractère ambitieux — à notre connaissance, c'est un cas unique dans la région des Hauts-de-France —, le dispositif s'inscrit tout de même dans la tradition descendante de la « démocratie participative » à la française, car ce sont les élus et les techniciens qui définissent les thèmes et les formes de la participation en amont et qui prennent les décisions finales lors des comités de pilotage qui se déroulent en aval de la concertation.

Inscrivant à l'ordre du jour les missions les plus consensuelles de la politique de la Ville, ces « tables citoyennes » sont articulées autour de quatre ateliers thématiques : logement et cadre de vie ; culture, jeunesse, sport et santé ; insertion, formation et emploi ; mobilité et accessibilité.

Afin de toucher tous les « ressortissants » (Warin, 1999) de la politique publique dans leur diversité, Vincent DUCHEMIN et Christopher LE ROUÉ organisent chaque débat sur deux jours : le mercredi matin de 09:00 à 11:00 pour permettre la participation des femmes au foyer et des retraités, et le jeudi soir de 18:30 à 20:30 pour permettre la participation des actifs et des jeunes.

Pendant près de deux heures, les participants — entre 10 et 20 personnes le mercredi, et entre 30 et 45 personnes le jeudi — rassemblés par petits groupes de cinq débattent autour de tables rondes (littéralement) et sont accompagnés par deux techniciens salariés d'un prestataire extérieur réputé « neutre » ; le premier étant affecté à la prise de notes et le second à l'animation de la discussion. Avant le dernier atelier, une balade urbaine réunit près de 80 habitants et 30 acteurs locaux pour préparer la délibération sur le thème de la mobilité et de l'accessibilité. Condition *sine qua non* de la liberté de parole des citoyens, les élus locaux qui sont présents à l'ouverture et à la clôture de la concertation ne sont pas autorisés à participer aux échanges. Finalement, le dispositif mis en œuvre aboutit à la formulation de 90 propositions réparties en 10 thèmes et hiérarchisées par un vote — une initiative qui rappelle fortement l'expérience de la « conférence de citoyens » organisée par la commission « Plus sans nous » les 29 et 30 juin 2013.

Après la signature du contrat de ville le 26 juin 2015, les deux techniciens organisent une réunion d'information pour proposer aux participants de s'engager dans le futur conseil citoyen.



« *En temps normal, je suis quand même assez sceptique sur la démocratie participative à cause de toute la récupération qui peut se faire derrière par les politiques. Mais je dois dire que j'avais envie de m'impliquer dans le conseil citoyen parce que ces tables citoyennes m'avaient vraiment plu !* », explique Béatrice DECRAVER, membre du collège « associations et acteurs locaux » du conseil citoyen de Warembourg dans un entretien réalisé le 9 mai 2017 au Centre d'animation du printemps (CAP)⁹²¹.

Ce témoignage démontre que, si elles sont bien pensées et bien exécutées, les dynamiques de participation impulsées par les professionnels de la politique de la Ville peuvent transcender la méfiance initiale des habitants, des associations et des acteurs locaux des quartiers populaires à l'égard des dispositifs de l'« offre publique de participation » soupçonnés d'être instrumentalisés par le personnel politique.

Lors de la première assemblée qui se tient le 8 août 2015, entre 25 et 30 personnes se portent volontaires pour faire partie du conseil citoyen. Face à cette affluence — et le mot est pesé par rapport à d'autres observations —, un tirage au sort est organisé afin de sélectionner des conseillers citoyens « titulaires » et « suppléants ». Pour les techniciens, la création de ce statut (celui de suppléant) est la preuve définitive du succès de leur recrutement, amplifié par le gage de la démarche qu'ils ont mise en œuvre depuis 2014⁹²².

Comment expliquer que la commune de Warembourg soit parvenue à associer les habitants du quartier Béchamp-Ney à l'élaboration du nouveau contrat de ville alors que le principe de « coconstruction » de la politique de la Ville a été bafoué sur tous les autres territoires de la région des Hauts-de-France de notre échantillon ?

Après les élections municipales de 2014, la nouvelle municipalité DVD veut rompre avec le gouvernement « vertical » de l'ancienne majorité socialiste (2008-2014). Afin de renforcer sa légitimité politique, le maire choisit de s'inscrire dans le « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008a) porté par la Loi « Lamy ».

⁹²¹ Entretien avec Béatrice DECRAVER (n° 1), membre du collège « associations et acteurs locaux » du conseil citoyen de Warembourg, réalisé le 9 mai 2017 de 15:15 à 16:28 au CAP.

⁹²² Lors d'un séminaire qui s'est tenu à la FSJPS de l'Université de Lille le 20 février 2017, Vincent DUCHEMIN et Christopher LE ROUÉ ont eu l'occasion de présenter leur parcours et leur démarche aux étudiants du master Communication publique et démocratie participative. Nous y étions dans une démarche d'enquête de terrain, sur l'invitation de notre directeur de mémoire, Rémi LEFEBVRE.

Cependant, la commune a « perdu »⁹²³ sa culture de la participation citoyenne dans l’alternance — des conseils de quartier ont existé dans la ville par le passé — et tout est à reconstruire.

Pour ce faire, le premier édile va s’entourer de jeunes professionnels de la politique de la Ville qui témoignent de leur appétence et de leur compétence pour cet enjeu. Ce volontarisme — on pourrait même parler d’un « engagement participatif » à part entière — qui se différencie de l’affichage politique par la qualité et par la quantité des moyens déployés pour mettre en œuvre les politiques de « démocratie participative » aboutit à la mobilisation exemplaire des habitants et des acteurs locaux du quartier Béchamp-Ney dans les « tables citoyennes » (pour élaborer le nouveau contrat de ville) et dans le dispositif des conseils citoyens (pour « coconstruire » la politique de la Ville).

Cependant, ce cas est tout à fait singulier. Dans la région des Hauts-de-France, les pouvoirs publics ne donnent pas (toujours) les moyens de fonctionner aux nouvelles instances.

5.1.2. Les pouvoirs publics ne donnent pas (toujours) les moyens de fonctionner aux conseils citoyens

À travers l’analyse des moyens mis en œuvre par le ministère de la Ville, l’administration centrale, l’État, les intercommunalités et les communes dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que les conseils citoyens qui sont confrontés à des disparités dans l’allocation des budgets (5.1.2.1.) et des lieux de fonctionnement (5.1.2.2.) ne parviennent pas à devenir autonomes (5.1.2.3.).

5.1.2.1. Les conseils citoyens sont confrontés à des disparités dans l’allocation des budgets de fonctionnement

Afin de remédier à la tendance du personnel politique français à légiférer sans par ailleurs donner les moyens de fonctionner aux dispositifs et aux participants (Bacqué, 2015), l’article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 dispose que « *les contrats de ville définissent [...] des*

⁹²³ *Ibid.*

moyens dédiés » et que « *l'État apporte son concours* » au fonctionnement des conseils citoyens pour exercer leur action « *en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics* »⁹²⁴. Dès lors, comment évaluer les résultats concrets de cet objectif ambitieux ?

En 2015, la dotation politique de la Ville (DPV) est créée par la Loi de finances initiale (LFI) pour soutenir l'action des communes qui comportent un ou plusieurs QPV et qui doivent assumer de lourdes charges d'investissement. Cette dotation agit en complément des crédits ouverts sur le programme « 147 » dédié à la politique de la Ville (environ 0,5 milliard d'euros par an, soit moins de 0,10 % du budget annuel de l'État⁹²⁵) de la mission « Égalité des territoires et logement » — devenue « Cohésion des territoires - Logement et ville » — et comprend notamment les crédits d'intervention destinés à financer la participation citoyenne sous toutes ses formes, dont le dispositif des conseils citoyens.

Comme prévu par le CGCT, les contrats de ville constituent le cadre d'octroi exclusif de la DPV, dont l'objet est précisément de financer les actions « coconstruites » par les partenaires de la politique de la Ville. Concrètement, la DPV est répartie entre les départements selon des modalités de calcul définies par le CGCT et le représentant de l'État dans le département attribue ensuite les crédits de l'enveloppe entre les différents projets sélectionnés — d'ailleurs, le taux de refus est toujours de 0 %, car une pré-sélection est réalisée en amont par les délégués du préfet. Quelle est donc la part de la DPV allouée au financement des conseils citoyens ?

Dans leur *Rapport d'information [...] sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales* réalisé pour l'ECON et publié en 2022, Charles GUENÉ et Claude RAYNAL indiquent que sur la période 2014-2022 (*figure n° F5-2*), la DPV s'élevait à 133 millions d'euros d'autorisation d'engagement (AE) et à 103 millions d'euros de crédits de paiement (CP)⁹²⁶.

⁹²⁴ « Article 7 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

⁹²⁵ « Budget général 2023. Programme 147 - politique de la Ville », *budget.gouv.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.budget.gouv.fr/budget-etat/mission?mission=63966&programme=64227>>, consulté le 22 juin 2023.

⁹²⁶ Depuis l'entrée en vigueur de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) du 1^{er} août 2001, les dépenses de l'État font l'objet d'une double autorisation parlementaire qui plafonne les crédits et encadre la chaîne de la dépense publique : les AE et les CP. Alors que les AE définissent le montant maximum pouvant être engagé juridiquement sur l'exercice (c'est la limite des dépenses), les CP déterminent le montant maximum pouvant être effectivement payé chaque année (ce sont les fonds disponibles). Cette distinction permet une planification budgétaire, un contrôle des dépenses et une gestion de la trésorerie plus rigoureux, tout en garantissant une certaine flexibilité dans l'exécution des finances publiques.

	AE	CP
2014	100 M€	100 M€
2015	100 M€	70 M€
2016	100 M€	73,30 M€
2017	150 M€	88,40 M€
2018	150 M€	98 M€
2019	150 M€	111,40 M€
2020	150 M€	123,90 M€
2021	150 M€	129 M€
2022	150 M€	133 M€
Moyenne	133,33 M€	103 M€

Figure n° F5-2 : Tableau modélisant l'évolution de la DPV en AE et en CP de 2014 à 2022 (Sénat 2022)⁹²⁷

Plus précisément, l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) – c'est le successeur du CGET, on y reviendra – détaille le montant des crédits alloués par l'État au financement des conseils citoyens dans le cadre des contrats de ville dans son rapport intitulé *Les démarches participatives dans les quartiers prioritaires. État des lieux (2014-2023)* publié le 11 avril 2023 (figure n° F5-3)⁹²⁸.

Année	Montant	Actions	%AE	%CP
2015	1 846 984,00 €	240	1,85 %	2,64 %
2016	5 225 144,47 €	583	5,23 %	7,13 %
2017	1 466 419,76 €	280	0,98 %	1,66 %
2018	1 812 557,00 €	318	1,21 %	1,85 %
2019	1 441 436,00 €	315	0,96 %	1,29 %
2020	1 243 353,00 €	317	0,83 %	1,00 %
2021	964 385,00 €	216	0,64 %	0,75 %
2022	975 036,00 €	213	0,65 %	0,73 %
Moyenne	1 871 914,40 €	310,25	1,54 %	2,13 %
Total	14 975 315,23 €	2 482	N/A	N/A

Figure n° F5-3 : Tableau modélisant les crédits alloués par l'État dans le cadre des contrats de ville au financement des conseils citoyens par rapport au montant de la DPV (Sénat 2022 et ANCT 2023)⁹²⁹

⁹²⁷ **Légende** : AE=Autorisation d'engagement ; CP=Crédit de paiement ; M€=Millions d'euros. **Source** : GUENÉ Charles, RAYNAL Claude, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales*, *senat.fr* [en ligne], 20 juillet 2022, pp. 26-27. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r21-806/r21-806_mono.html>, consulté le 22 juin 2023.

⁹²⁸ ANCT, *Les démarches participatives dans les quartiers prioritaires. État des lieux (2014-2023)* [en ligne], 11 avril 2023. Disponible sur : <<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-demarches-participatives-dans-les-quartiers-prioritaires-etat-des-lieux-2014-2023-1107>>, consulté le 26 juin 2023.

⁹²⁹ **Légende** : %AE=Part du financement des conseils citoyens par rapport aux autorisations d'engagement (AE) de la Dotation politique de la Ville (DPV) ; %CP= Part du financement des conseils citoyens par rapport aux crédits de paiement (CP) de la Dotation politique de la Ville (DPV). **Source** : Guené, Raynal, 2022, *op. cit.*, pp. 26-27. ANCT, 2023, *op. cit.*, p. 18.

En huit ans d'existence du dispositif, les services de l'État ont dépensé près de 15 millions d'euros pour mettre en œuvre 2 482 actions destinées à soutenir le financement des conseils citoyens ; c'est en moyenne 1,9 million d'euros versés chaque année, soit 2,13 % seulement des CP de la DPV. Dans les premières années – 2015 et 2016 surtout, l'État s'engage « fortement » – tout est relatif – afin de soutenir la création des nouvelles instances et la formation des conseillers citoyens (jusqu'à 5 millions d'euros pour financer 583 actions en 2016 par exemple). Cependant, l'analyse de l'évolution du montant des crédits du programme « 147 » alloués aux conseils citoyens révèle l'existence d'un phénomène de désengagement progressif sans doute corrélé à la démobilisation des individus et des collectifs, et au « confinement » de la « démocratie participative » après le tournant de la pandémie de Covid-19.

Toutefois, ces chiffres ne permettent pas de prendre la mesure des budgets de fonctionnement des conseils citoyens qui varient fortement selon les configurations locales.

Dans la région des Hauts-de-France, l'analyse des données de l'enquête ONPV 2018 met au jour de nombreuses disparités (*figure n° F5-4 et 5*).

	Contrat de ville	Autres financement	Total
Minimum	0 €	0 €	0 €
Moyenne	1 855 €	1 073 €	2 928 €
Maximum	16 000 €	30 000 €	46 000 €

Figure n° F5-4 : Tableau récapitulatif des indicateurs sur le budget des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)

	Contrat de ville	Autres financement	Total
02	2 100 €	1 571 €	3 671 €
59	1 974 €	1 333 €	3 307 €
60	2 880 €	267 €	3 147 €
62	975 €	925 €	1 900 €
80	0 €	500 €	500 €

Figure n° F5-5 : Tableau modélisant le budget moyen des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par département (ONPV 2018)

En moyenne, le budget des conseils citoyens s'élève à 2 928 euros pour l'année. Ce montant est réparti entre les crédits prévus par le contrat de ville (1 855 € par an) et

par d'autres sources de financement (1 073 € par an)⁹³⁰. Parmi les 96 répondants de notre échantillon (pour un taux de réponse de 94,12 %), on peut donc distinguer des conseils citoyens « ultra-pauvres » (0 € par an au minimum) et des conseils citoyens « ultra-riches » (46 000 € par an au maximum).

Pour prendre la mesure de ces inégalités, nous avons réparti les différentes instances par niveau de budget en six tranches organisées autour de la moyenne qui s'élève donc à 2 928 € par an (*figure n° F5-6*).

	Contrat de ville		Autres financements		Total	
	n	%	n	%	n	%
Pas de budget (0 €)	53	55,21 %	74	77,08 %	40	41,67 %
Budget très faible (de 1 à 500 €)	6	6,25 %	7	7,29 %	11	11,46 %
Budget plus faible (de 501 à 1 500 €)	9	9,38 %	5	5,21 %	11	11,46 %
Budget moyen (de 1 501 à 3 000 €)	15	15,63 %	4	4,17 %	14	14,58 %
Budget plus élevé (de 3 001 à 5 000 €)	4	4,17 %	1	1,04 %	6	6,25 %
Budget très élevé (> 5 001 €)	9	9,38 %	11	11,46 %	14	14,58 %
Total	96	100 %	96	100 %	96	100 %

Figure n° F5-6 : Tableau modélisant la répartition des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par niveau de budget (ONPV 2018)⁹³¹

Au total, 41,67 % des chargés de projet politique de la Ville déclarent que leur conseil citoyen n'a pas de budget (0 € par an), 11,46 % qu'il dispose d'un budget très faible par rapport à la moyenne (de 1 à 500 € par an), 11,46 % également qu'il dispose d'un budget plus faible par rapport à la moyenne (de 501 à 1 500 € par an), 14,58 % qu'il dispose d'un budget moyen (de 1 501 à 3 000 € par an), 6,25 % qu'il dispose d'un budget plus élevé par rapport à la moyenne (de 3 001 à 5 000 € par an) et 14,58 % qu'il dispose d'un budget très élevé par rapport à la moyenne (> 5 001 € par an).

Afin d'affiner l'analyse, nous avons regroupé les conseils citoyens en trois classes (modalités) selon leur niveau de budget (*figure n° F5-7*) : budget plus faible que la moyenne (de 0 à 1 500 € par an), budget moyen (de 1 501 à 3 000 € par an) et budget plus élevé que la moyenne (> 3 001 € par an).

⁹³⁰ Par exemple, il peut s'agir de crédits versés dans le cadre du droit commun, d'appels à projets ou de mécénat privé.

⁹³¹ Légende : n=Nombre de conseils citoyens concernés par cette catégorie.

	Moy. budget	Méd. nb. habitants	Camp politique		
			Droite	Gauche	Mixte
Budget plus faible (de 0 à 1 500 €)	286 €	15 350	37,10 %	45,16 %	17,74 %
Budget moyen (de 1 501 à 3 000 €)	2 529 €	14 607	28,57 %	57,14 %	14,29 %
Budget plus élevé (> 3 001 €)	11 585 €	12 510	55 %	35 %	10 %

Figure n° F5-7 : Tableau récapitulatif des caractéristiques locales des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de leur répartition par niveau de budget et du camp politique (ONPV 2018)⁹³²

En moyenne donc, le budget des conseils citoyens s'élève à 286 euros par an pour le premier groupe, 2 529 euros par an pour le deuxième groupe et 11 585 euros par an pour le troisième groupe. Ainsi, l'écart est de 2 243 euros entre les conseils citoyens qui disposent d'un budget moyen et les conseils citoyens les plus « pauvres », de 9 056 euros entre les conseils citoyens les plus « riches » et les conseils citoyens dans la moyenne, et de 11 299 euros entre les conseils citoyens les plus riches et les conseils citoyens les plus « pauvres ». Comment peut-on expliquer ces disparités ?

Notre hypothèse de travail était que les plus « grandes » communes, dotées de davantage de ressources, attribuent plus de moyens aux conseils citoyens où le public est proportionnellement plus important. Contre toute attente, la médiane (*figure n° F5-7*) révèle que le nombre d'habitants et donc de participants n'a pas d'incidence sur le montant du budget annuel moyen des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (15 350 habitants pour le premier groupe, 14 607 habitants pour le deuxième groupe et 12 510 pour le troisième groupe)⁹³³.

En revanche, la couleur politique de la mairie (*figure n° F5-7*) semble prévaloir pour expliquer les inégalités de budget, car les conseils citoyens installés dans des communes représentées par des maires « de droite » sont plus « riches » (55 % des dispositifs appartenant au troisième groupe des plus fortunés) que les conseils citoyens installés dans des communes représentées par des maires « de gauche » (45,16 % des

⁹³² Légende : Moy. budget=Budget moyen par an des conseils citoyens appartenant à ce groupe ; Méd. nb. habitants=Médiane du nombre d'habitants vivant dans la commune ou dans les communes où est situé le QPV du conseil citoyen. Comme certains conseils citoyens sont installés à l'échelle intercommunale — c'est-à-dire sur plusieurs communes —, nous désignons par « mixte » le camp politique des territoires représentés à la fois par des maires de droite et de gauche.

⁹³³ Nous mobilisons la médiane, car la moyenne peut être biaisée si les distributions ne sont pas symétriques et parce que cet indicateur est très influencé par les valeurs extrêmes.

dispositifs appartenant au premier groupe des moins fortunés). Ces chiffres contredisent d'ailleurs notre hypothèse initiale.

Dans une région qui a donné la victoire à la gauche aux élections municipales de 2014 malgré une défaite sanction pour le PS au niveau national, les résultats semblent mettre au jour le volontarisme politique des communes « de droite » dans le financement des nouveaux dispositifs de « démocratie participative ». Cependant, cette corrélation n'implique pas nécessairement une causalité ; par exemple, il est possible que ces maires soient plus susceptibles de diriger des communes qui possèdent davantage de ressources à redistribuer aux acteurs locaux.

Pour finir, dans la mesure où les conseils citoyens doivent détenir une personnalité juridique pour solliciter un financement dans le cadre du contrat de ville, la qualité de la structure porteuse détermine largement le niveau de budget des instances (*figure n° F5-8*).

	Association spécifique	Association préexistante	Collectivité	Collectif
Budget plus faible (de 0 à 1 500 €)	19,15 %	21,28 %	25,53 %	34,04 %
Budget moyen (de 1 501 à 3 000 €)	7,69 %	61,54 %	0 %	30,77 %
Budget plus élevé (> 3 001 €)	85,71 %	7,14 %	0 %	7,14 %

Figure n° F5-8 : Tableau de répartition des conseils citoyens des Hauts-de-France en fonction de leur niveau de budget et de la qualité de la structure porteuse (ONPV 2018)

En effet, 85,71 % des conseils citoyens qui disposent d'un budget plus élevé par rapport à la moyenne sont portés par une association créée spécifiquement, 61,54 % des conseils citoyens qui disposent d'un budget moyen sont portés par une association préexistante, et 34,04 % des conseils citoyens qui disposent d'un budget plus faible par rapport à la moyenne sont portés par un collectif non formalisé (ce chiffre s'élève même à 36,36 % pour les instances qui ne disposent d'aucun budget). Après coup, les conseils citoyens constitués en association se sont souvent vus attribuer une subvention de fonctionnement tous les ans et de façon quasi-automatique, contribuant ainsi à la pérennité des démarches.

Dans la vie quotidienne d'un conseil citoyen, la typologie des dépenses est assez constante. En général, les participants font l'acquisition de fournitures de bureau et

d'outils informatiques pour travailler, ils se font rembourser leurs frais de déplacement pour participer aux événements qui ont lieu hors du quartier, et ils achètent des denrées alimentaires pour égayer les réunions et les actions de convivialité. Mais en l'absence de subvention publique, les membres des conseils citoyens se retrouvent dans l'obligation d'avancer ou de s'acquitter des dépenses de fonctionnement « mineures » – tout est relatif – sur leurs deniers personnels. Ce point pose problème quand on sait que ces dispositifs sont installés dans les QPV, délimités par le critère unique du revenu de leurs habitants. D'une certaine manière, l'« engagement participatif » appauvrit des populations déjà en situation de difficulté économique.

Pour la majorité des cas (51,85 %), les conseils citoyens gèrent eux-mêmes le budget de fonctionnement qui leur est alloué *via* le trésorier de leur association porteuse par exemple (*figure n° F5-9*).

Instance de gestion du budget	n	%
Conseil citoyen	28	51,85 %
Association porteuse préexistante	5	9,26 %
Services de la collectivité	12	22,22 %
Co-gestion	9	16,67 %
Total	54	100 %

Figure n° F5-9 : Tableau modélisant la répartition des instances en charge du budget des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)⁹³⁴

Cependant, la décision de débloquer des crédits pour réaliser une action revient plus rarement aux participants eux-mêmes et la validation des dépenses est le plus souvent soumise aux services de la collectivité et aux services de l'État selon des configurations qui varient beaucoup selon les communes.

Dans le « cadre de référence national » des conseils citoyens publié en 2014, le ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports précise que le contrat de ville « *devra* » prévoir pour chaque conseil citoyen du territoire des moyens dédiés « *pour le fonctionnement courant* » et « *pourra* » prévoir des moyens dédiés « *pour la mise en place d'actions* »⁹³⁵ – la nuance est importante. Toutefois, l'objet du soutien financier n'est pas toujours clairement identifié par les parties

⁹³⁴ Légende : n=Nombre de conseils citoyens concernés par cette catégorie.

⁹³⁵ Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, 2014, *op. cit.*, pp. 13-14.

prenantes et l'absence de précision dans la définition des modalités a pu contribuer à insécuriser les démarches.

Par exemple, des demandes de subvention ont été refusées au motif que la politique de la Ville ne soutiendrait que des dépenses d'investissement et pas des dépenses de fonctionnement — contrairement à ce qu'indique l'instruction relative aux équipes territoriales de la « Réussite républicaine » du 30 juillet 2019⁹³⁶. En guise de justification, les agents de l'État assurent qu'il existe un risque de mise en concurrence entre les conseils citoyens et les associations de quartier, et ils prétendent que les actions proposées ne s'inscrivent pas dans le rôle dévoué aux conseils citoyens.



« Pour moi, les conseils citoyens n'ont pas vocation à faire de l'animation de quartier. Dans le même temps, je n'avais rien d'autre à leur proposer pour participer effectivement à la "coconstruction" [...] et ils se sont sentis inutiles. Je n'ai pas réussi à [les] accompagner [...] vers ce changement de paradigme. [...] C'est horrible ce que je vais dire... mais les conseils citoyens ne me satisfont pas et je les ai laissés de côté », admet Rodrigue MATISSE (délégué du préfet) dans un entretien réalisé le 28 octobre 2020 à la préfecture du Nord⁹³⁷.

Ainsi, des conseils citoyens ont pu financer l'organisation d'une brocante dans le cadre d'une fête de quartier pour se faire connaître et créer du lien social quand d'autres se sont vus refuser un soutien à la prise en charge des dépenses logistiques du collectif. Pourtant, l'allocation de moyens financiers (d'une part) et la gestion du budget (d'autre part) sont indispensables au fonctionnement pérenne de l'organisation et concourent à la concrétisation d'une « participation citoyenne » souvent dénuée de sens en finançant des projets aux retombées bien tangibles.

En plus des disparités dans l'allocation des budgets de fonctionnement, les conseils citoyens sont confrontés à des inégalités dans l'allocation des lieux de fonctionnement.

⁹³⁶ Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Ville et logement, CGET, Direction de la ville et de la cohésion urbaine, « Instruction du 30 juillet 2019 relative aux équipes territoriales de la réussite républicaine » (NOR : LOGV1922569J), *legifrance.gouv.fr* [en ligne], 30 juillet 2019. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44835>>, consulté le 3 juillet 2023.

⁹³⁷ Entretien avec Rodrigue MATISSE (n° 1), délégué du préfet à la préfecture du Nord, réalisé le 28 octobre 2020 de 14:05 à 15:33.

5.1.2.2. Les conseils citoyens sont confrontés à des disparités dans l'allocation des lieux de fonctionnement

Dans son article 7, la Loi « Lamy » dispose que « *les contrats de ville définissent un lieu [...] dédié [...] pour le fonctionnement des conseils citoyens* »⁹³⁸. En outre, le « cadre de référence national » indique qu'« *un ou plusieurs locaux seront prévus* » pour accueillir les participants et qu'« *ils seront directement mis à disposition du conseil citoyen [...] constitué en association ou de la personne morale porteuse* »⁹³⁹.

Cette injonction légale a donné lieu à des situations très variables dans la région des Hauts-de-France (*figure n° F5-10*).

« Logeur »	n	%
Association	6	6,25 %
Bailleurs sociaux	4	4,17 %
Collectivité	69	71,88 %
État	1	1,04 %
Autre	5	5,21 %
Pas de local	11	11,46 %
Total	96	100 %

Figure n° F5-10 : Tableau modélisant la répartition des « logeurs » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)⁹⁴⁰

Après analyse de la base de données, l'enquête ONPV 2018 révèle que 88,54 % des conseils citoyens de l'échantillon disposent d'un local et que 11,46 % n'en disposent pas. Parmi les conseils citoyens qui en bénéficient, 81,18 % des lieux de fonctionnement ont été alloués par les collectivités territoriales.

Cependant, le cas limite du conseil citoyen de Prémairais nous invite à la prudence sur les déclarations des professionnels de la politique de la Ville interrogés par l'Observatoire.

⁹³⁸ « Article 7 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

⁹³⁹ Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, 2014, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁴⁰ Légende : n=Nombre de conseils citoyens concernés par cette catégorie. Ici, la catégorie « Autre » regroupe les cas où plusieurs partenaires du contrat de ville sont mentionnés et que nous ne sommes pas parvenu à trancher.

Éclairé par le clignotement erratique d'une lampe néon, nous traçons sur le papier un plan du lieu (*figure n° F5-11*) où se tiendra peut-être la dernière réunion du conseil citoyen du quartier des Cerisiers (5 000 habitants) localisé en marge de la commune de Prémaraïs⁹⁴¹ (20 000 âmes) dans le département du Nord.

Ce soir, l'assemblée se déroule au sein d'un vestiaire sordide de 8 m², d'ordinaire alloué aux arbitres de la salle des sports Kobe-Bryant. Mise à l'ordre du jour, la dissolution de l'instance doit délivrer des participants au bord de la rupture.

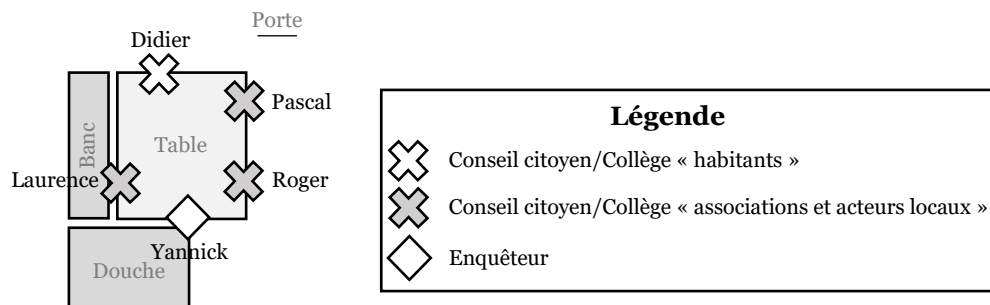


Figure n° F5-11 : Plan de table de la réunion du conseil citoyen du quartier des Cerisiers de Prémaraïs du 11 mai 2018 dans un vestiaire arbitre de la salle des sports Kobe-Bryant

Depuis la création du conseil citoyen en 2016, les « Cerises » — c'est le surnom des habitants du quartier, et par voie d'extension, des conseillers — luttent pour obtenir le prêt d'un local dédié au fonctionnement du nouveau dispositif labellisé par le PDEC (Daniel BARNIER) l'année suivante. Contrairement aux dispositions légales, le lieu de réunion n'est pas défini dans le contrat de ville — c'est d'ailleurs le fait majoritaire pour les conseils citoyens de notre échantillon (85,37 % d'après les résultats de l'enquête COVIL 2015-2024). « *N'ayons pas peur des mots, ils sont sans domicile fixe* », s'amuse le chargé de projet politique de la Ville qui a tout de même indiqué que la collectivité allouait un local à l'instance dans le questionnaire ONPV 2018⁹⁴².

Pourtant, des aménagements permettent de fournir aux participants un lieu où se réunir ; si bien qu'ils sont plus souvent « sans le sou » que « sans le toit ». En effet, les partenaires du contrat de ville ont la possibilité de prêter — certains interprètent d'ailleurs cette disposition comme une autorisation à louer⁹⁴³ — leurs bâtiments

⁹⁴¹ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

⁹⁴² Entretien avec Lionel MORIN (n° 1), chargé de mission politique de la Ville à la mairie de Prémaraïs, réalisé le 26 avril 2018 de 13:52 à 15:00 à la maison du projet.

⁹⁴³ Par exemple, à Houillin (Pas-de-Calais), le conseil citoyen s'acquitte chaque mois d'un loyer pour disposer de son local.

publics aux conseils citoyens pour bénéficier en contrepartie d'un abattement sur la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)⁹⁴⁴. Tout au long de notre enquête, nous avons observé des réunions dans des hôtels de ville, des mairies annexes, des centres sociaux, des maisons du projet, des maisons de quartier ou dans des locaux collectifs résidentiels (LCR) par exemple.

Cette opportunité de « logement » est d'ailleurs renforcée dans tous les quartiers concernés par le NPNRU qui met en place le dispositif des « maisons du projet ».



« *Les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans les contrats de ville. Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet permettant la coconstruction du projet [...] »*, peut-on lire dans le sous-alinéa III de l'article 9-1 de la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, modifiée par l'article 3 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014⁹⁴⁵.

Pour rappel, cette disposition répond directement à la proposition n° 86 du programme de l'AMVBF de 2012 de créer des « maisons de la citoyenneté »⁹⁴⁶ et à la proposition n° 26 du rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013 de créer de « *redévelopper des espaces d'initiative et d'innovation* » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 59).

« *Pas moyen de mettre la main sur ce dossier* », s'échève Didier GIRARD, un membre du collège « habitants » qui dénonce un blanc-seing donné aux acteurs du logement social de Prémarais⁹⁴⁷. En fouillant dans les archives du Pôle cohésion urbaine et développement économique, nous avons pourtant constaté qu'un suivi précis des efforts fournis par les bailleurs sociaux pour obtenir le dégrèvement de 30

⁹⁴⁴ Un dégrèvement de 30 % est prévu pour les bailleurs sociaux, à condition qu'ils financent des actions contribuant à la tranquillité publique, à l'entretien, à la maintenance du patrimoine, à l'amélioration du cadre de vie et à l'animation du lien social.

⁹⁴⁵ « Article 9-1 », in *Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, 2003, *op. cit.*

⁹⁴⁶ AMVBF, 2012, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁴⁷ Citation de Didier GIRARD, membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Cerisiers de Prémarais, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 16 mars 2018 qui s'est déroulée de 17:45 à 20:00 à la salle des sports Kobe-Bryant.

% sur la TFPB avait été réalisé par les équipes techniques de la Ville⁹⁴⁸. Toutefois, il n'a pas été communiqué à la nouvelle instance de « démocratie participative » ; alors Didier peut continuer à le chercher encore bien longtemps.

Lors d'un entretien réalisé le 26 avril 2018 avec Lionel MORIN dans les locaux qui accueillent — entre autres — le service de la Gestion urbaine de proximité (GUP), le chargé de mission avance une succession d'arguments fallacieux pour justifier l'exclusion des conseillers citoyens de l'édifice inauguré dans le quartier des Cerisiers en 2017 : le bâtiment ne respecte pas les normes techniques et les règles de construction en vigueur (alors qu'il vient tout juste d'être rénové), le lieu ne répond pas aux consignes de sécurité applicables dans le cadre du plan Vigipirate⁹⁴⁹ (mais celui-ci accueille le public du lundi au vendredi en proposant informations, expositions et activités), et la commune ne dispose pas des moyens économiques pour soutenir les charges indues par le fonctionnement du conseil citoyen (les crédits du programme « 147 » et les subventions dédiées peuvent pourtant assumer les coûts dérisoires de leur activité)⁹⁵⁰.

Alors, chaque mois, les participants « nomades » se mettent en quête d'un nouveau lieu de réunion. En contrebas de leur fenêtre, les habitants du quartier des Cerisiers peuvent d'ailleurs distinguer la silhouette trapue de Didier GIRARD⁹⁵¹ trimbballant à bout de bras tout leur matériel de travail. Quand ils parviennent à trouver le gîte⁹⁵², nos enquêtés doivent donc composer avec les contraintes de ceux qui leur offrent l'hospitalité. « *Mon mari commence à devenir fou, y'en a partout chez moi !* », s'écrie Vanessa BESNARD, présidente et membre du collège « habitants », dont la

⁹⁴⁸ Dans les archives, nous avons trouvé des engagements sur la mise en place d'un chantier d'insertion assurant l'enlèvement des encombrants, sur des opérations de sécurisation et de rénovation de l'équipement urbain, et sur l'accompagnement des ménages en difficulté.

⁹⁴⁹ Depuis 1978, le plan Vigipirate est l'un des outils principaux du dispositif français de lutte contre le terrorisme qui associe, sous l'autorité du Premier ministre, toutes les parties prenantes (État, collectivités territoriales, opérateurs publics, privés et citoyens) à une attitude de « vigilance », de « prévention » et de « protection ». Renforcée depuis 2015, un ensemble de mesures spécifie les dispositions devant être mises en œuvre dans les espaces qui accueillent le public.

⁹⁵⁰ Entretien avec Lionel MORIN (n° 1), chargé de mission politique de la Ville à la mairie de Prémairais, réalisé le 26 avril 2018 de 13:52 à 15:00 à la maison du projet.

⁹⁵¹ Dans cette note, nous souhaitons rendre hommage à la bonhomie et au courage Didier GIRARD, décédé pendant la pandémie de Covid-19. À lui, et à tous les autres.

⁹⁵² Si les conseillers citoyens ont eu accès au vestiaire arbitre de la salle des sports Kobe-Bryant, c'est parce que Roger FLANTIER, membre du collège « associations et acteurs locaux », exerce des responsabilités pour le club de basket-ball de Prémairais. Plus tard, il prêtera même les locaux de son théâtre d'entreprise pour accueillir des réunions du conseil citoyen.

maison et le garage font office de lieu de stockage pour toute la « paperasse » du conseil citoyen⁹⁵³.

Malgré la prolifération des solutions disponibles, l'équipe municipale refuse catégoriquement de coopérer. Perplexe, Lionel MORIN assure tout de même la défense de l'adjointe à la Démocratie partagée et aux Espaces verts — le nom de la délégation et l'association des deux thématiques ne manquera pas de faire réagir le lecteur — qui ne comprend pas ce besoin insistant de stabilité. « *Ils se sont mis en tête qu'il leur fallait a-bso-lu-ment [elle insiste sur chaque syllabe] un local pour fonctionner !* », s'agace Charlène CASIEZ en se réinstallant confortablement dans sa chaise de bureau au cours d'un entretien réalisé le 13 septembre 2018 à l'hôtel de ville⁹⁵⁴.

Dans un ouvrage classique intitulé *A Room of One's Own* publié en 1929, Virginia WOOLF s'intéresse à la place des écrivaines dans l'histoire de la littérature et met au jour les facteurs qui ont entravé l'accession des femmes à l'éducation, à la production littéraire et au succès. Pour l'autrice britannique, une femme doit au moins disposer « *de quelque argent et d'une chambre à soi* » pour produire une œuvre (Woolf, 1929). Cette assertion est reprise pour la question de l'engagement militant par Sophia ARROUCHE et Éric FASSIN dans un article scientifique intitulé « Participation et engagement dans les quartiers populaires » et publié dans les *Cahiers de l'action* en 2020. Pour eux, un « *espace à soi* » représente à la fois une condition pratique (c'est un lieu de réunion) et une reconnaissance symbolique (c'est l'affirmation d'une existence) des mouvements sociaux. Ainsi, l'absence de « *lieu à soi* » est à l'origine d'un problème d'organisation pratique et expose au « déni de reconnaissance » (Arrouche, Fassin, 2020).

Dans les conseils citoyens, la mise à disposition et l'accès — souvent restreint — à un lieu de fonctionnement est un enjeu majeur de l'« engagement participatif » : « *comment exister collectivement sans espace collectif ?* », s'interroge la présidente du conseil citoyen de Prémarais⁹⁵⁵ qui souffrira d'une forme de « *burnout* (surmenage) participatif » et qui sera forcée de se mettre en retrait du conseil citoyen peu après notre rencontre.

⁹⁵³ Citation de Vanessa BESNARD, présidente et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Cerisiers de Prémarais, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 16 mars 2018 qui s'est déroulée de 17:45 à 20:00 à la salle des sports Kobe-Bryant.

⁹⁵⁴ Entretien avec Charlène CASIEZ (n° 1), adjointe à la Démocratie participative et aux Espaces verts à la mairie de Prémarais, réalisé le 13 septembre 2018 de 13:25 à 14:40 à l'hôtel de ville.

⁹⁵⁵ Citation de Vanessa BESNARD, présidente et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Cerisiers de Prémarais, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 16 mars 2018 qui s'est déroulée de 17:45 à 20:00 à la salle des sports Kobe-Bryant.

En plus de ces privations de ressources, les nouvelles instances de « démocratie participative » de la politique de la Ville ne parviennent pas à devenir autonomes vis-à-vis des pouvoirs publics.

5.1.2.3. Les conseils citoyens ne parviennent pas à devenir autonomes vis-à-vis des pouvoirs publics

Dans le rapport « Mechmache-Bacqué » de 2013, la formation de tous les acteurs de la politique de la Ville était au cœur de la stratégie d'« empowerment à la française ».



« Les freins à la participation des citoyens, de façon générale et dans les quartiers populaires, ne sont pas seulement institutionnels ; ils sont aussi liés à des cultures politiques et professionnelles, à des fonctionnements hiérarchiques au sein des institutions qui favorisent les démarches d'encadrement plus que d'accompagnement et reconnaissent peu les savoirs citoyens. Ils sont aussi liés, dans le cas de la politique de la Ville, aux représentations négatives des quartiers populaires et à une méconnaissance sociale de leurs habitants. Rares sont les élus et les professionnels qui résident encore dans ces quartiers et le fossé social s'est creusé au cours des dix dernières années et le sentiment d'exclusion de nombre d'habitants est redoublé par l'homogénéité ethnique des agents de la fonction publique territoriale et des salariés associatifs. [...] La formation des professionnels et des élus, la promotion de professionnels présentant de nouveaux profils, l'ouverture d'espaces de dialogue et de co-formation aux échelles locale, régionale et nationale constituent autant de leviers indispensables pour transformer en profondeur les pratiques », écrivaient Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 30).

Répondant à cette recommandation, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 dispose dans son article 1^{er} que la politique de la Ville s'appuie sur la « co-formation »⁹⁵⁶.

⁹⁵⁶ « Article 1^{er} », in Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, 2014, *op. cit.*

Pourtant, nos données suggèrent que cet objectif n'a pas été atteint, car les conseillers citoyens sont les seuls acteurs à avoir été formés — et pas systématiquement — dans la région des Hauts-de-France⁹⁵⁷.

En examinant les données de l'enquête ONPV 2018 (*figure n° F5-12*), on observe que seulement 63,73 % des conseils citoyens du territoire ont bénéficié d'une formation dans les trois mois suivant leur installation. Par conséquent, plus d'un tiers des participants (36,27 %) n'a pas reçu de formation initiale.

Formation	Effectif	%
Oui	65	63,73 %
Non	37	36,27 %
Total	102	100 %

Figure n° F5-12 : Tableau modélisant la part des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont bénéficié d'actions de formation dans les trois mois suivant leur installation effective (ONPV 2018)

Cette inégalité dans l'accès à la formation peut constituer l'indicateur d'une forme de négligence institutionnelle qui reproduit l'hétéronomie des dispositifs de « démocratie participative » vis-à-vis des pouvoirs publics.

Lorsqu'elles ont été effectivement proposées aux conseils citoyens, ces formations sont dispensées par des prestataires extérieurs (35,56 %), par les intercommunalités (18,89 %), par les communes (12,22 %), par l'État (11,11 %), par les CRPV (10 %), par des associations (7,78 %) et plus marginalement par l'ERU (2,22 %) — mais elles sont unanimement reconnues pour leur grande qualité, par les services du Conseil régional et par les centres sociaux (1,11 %) (*figure n° F5-13*).

⁹⁵⁷ En 2015, le mouvement ATD Quart Monde a organisé des ateliers de « *co-formation en croisement des savoirs* » sur « *la participation de ceux que l'on entend le moins* » à la demande des CRPV Profession Banlieue en Seine-Saint-Denis et RésO Villes dans l'Ouest de la France. Cependant, cette initiative n'a pas été reprise par les pouvoirs publics. ATD Quart Monde, « De la participation au croisement des savoirs - Faire grandir la démocratie », *youtube.com* [en ligne], 20 août 2015. Disponible sur : <<https://www.youtube.com/watch?v=xpS4BWbvhMo>>, consulté le 26 septembre 2024.

	Score	%
Association	7	7,78 %
Prestataire extérieur	32	35,56 %
CRPV	9	10 %
EPCI	17	18,89 %
État	10	11,11 %
Centre social	1	1,11 %
Région	1	1,11 %
Municipalité	11	12,22 %
ERU	2	2,22 %
Total	90	100 %

Figure n° F5-13 : Tableau modélisant les responsables de l'offre de formation dispensée aux conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)⁹⁵⁸

En fait, l'hétérogénéité des responsables de l'offre de formation et des combinaisons objectivée par cette enquête statistique suggère que l'expertise a été externalisée par manque d'intégration, de coordination et de ressources dans les structures administratives des pilotes de la politique de la Ville. Par ailleurs, cette dépendance vis-à-vis des prestataires extérieurs pose aussi la question de la continuité et de l'adéquation de l'offre avec les besoins réels des conseillers citoyens.

En formation, les thèmes les plus fréquemment abordés sont les fondamentaux de la politique de la Ville (73,85 %), le cadre réglementaire, le rôle et/ou les missions des conseils citoyens (67,69 %), le fonctionnement du contrat de ville et ses instances (58,46 %), la conduite de projet (56,92 %), l'animation de réunion (56,92 %), le cadre réglementaire des contrats de ville (55,38 %), la prise de parole en public (49,23 %), la démocratie participative (49,23 %), les fondamentaux du renouvellement urbain (27,69 %), les valeurs de la République et la laïcité (26,15 %), le cadre réglementaire des projets de renouvellement urbain (23,08 %), et les autres sujets comme la sensibilisation à l'outil informatique (23,08 %), l'élaboration d'un avis (20 %), le fonctionnement associatif (20 %), la lutte contre les discriminations (20 %), l'égalité femmes-hommes (18,46 %), les techniques de mobilisation (15,38 %) ou la gestion de conflits (15,38 %) (*figure n° F5-14*).

⁹⁵⁸ Dans l'enquête ONPV 2018, les responsables de l'offre de formation sont désignés dans des combinaisons différentes. Par exemple, les prestataires extérieurs sont désignés seuls ou avec les communes, avec les intercommunalités, avec l'État, *etc.* Pour faciliter le traitement statistique, nous avons établi un « score » qui est la somme des occurrences de ces responsables de formation, quelle que soit la combinaison dans laquelle ils sont désignés.

Thèmes des formations	Oui	%	Non	%	Total	%
Fondamentaux de la politique de la Ville	48	73,85 %	17	26,15 %	65	100 %
Fondamentaux du renouvellement urbain	18	27,69 %	47	72,31 %	65	100 %
Cadre réglementaire des contrats de ville	36	55,38 %	29	44,62 %	65	100 %
Cadre réglementaire des projets de renouvellement urbain	15	23,08 %	50	76,92 %	65	100 %
Cadre règlementaire, rôle et/ou missions des conseils citoyens	44	67,69 %	21	32,31 %	65	100 %
Fonctionnement du contrat de ville et ses instances	38	58,46 %	27	41,54 %	65	100 %
Prise de parole en public	32	49,23 %	33	50,77 %	65	100 %
Élaboration d'un avis	13	20 %	52	80 %	65	100 %
Conduite de projet	37	56,92 %	28	43,08 %	65	100 %
Fonctionnement associatif	13	20 %	52	80 %	65	100 %
Démocratie participative	32	49,23 %	33	50,77 %	65	100 %
Techniques de mobilisation	10	15,38 %	55	84,62 %	65	100 %
Valeurs de la République et la laïcité	17	26,15 %	48	73,85 %	65	100 %
Gestion de conflits	10	15,38 %	55	84,62 %	65	100 %
Animation de réunion	37	56,92 %	28	43,08 %	65	100 %
Lutte contre les discriminations	13	20 %	52	80 %	65	100 %
Égalité femmes-hommes	12	18,46 %	53	81,54 %	65	100 %
Autre	15	23,08 %	50	76,92 %	65	100 %

Figure n° F5-14 : Tableau modélisant la répartition des formations destinées aux conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France par thématique (ONPV 2018)

Cette distribution des thèmes suggère une focalisation institutionnelle sur les aspects réglementaires et administratifs de la politique de la Ville au détriment des compétences pratiques — l'apprentissage des techniques de mobilisation et de la gestion des conflits par exemple —, pourtant essentielles à l'autonomisation des conseils citoyens. Ce déséquilibre tend à faire basculer l'expérience participative dans une logique bureaucratique et indique une forme de mise en scène de l'*empowerment* qui limite, volontairement ou non, la capacité des habitants des quartiers populaires à devenir des acteurs à part entière de l'action publique. Dans notre échantillon, la quasi-totalité des enquêtés interrogés considère d'ailleurs que les formations sont insuffisantes.

Ainsi, l'analyse des données sur l'offre publique et privée de formation dispensée aux conseils citoyens révèle une dynamique complexe et paradoxalement contre-productive. Présentée comme un outil d'émancipation, la « formation » contribue en définitive à maintenir les participants dans une situation de dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Ces observations soulèvent des questions fondamentales sur les véritables intentions des initiateurs des politiques de « démocratie participative » et

sur la nécessité de revoir les stratégies d'*empowerment* pour les rendre plus efficaces.

À Haute-Colline⁹⁵⁹, une commune DVG de 20 000 habitants située dans le département du Nord, le cas du conseil citoyen du quartier prioritaire de la Plaine (8 000 âmes) est particulièrement exemplaire sur cette question.

Labélisée le 13 mars 2017, l'instance est composée de 21 membres pour son collège « habitants » et de quatre membres pour son collège « associations et acteurs locaux ». Comme dans les conseils citoyens les mieux structurés de notre échantillon, les participants se sont organisés en trois commissions — en fait, ce sont les techniciens qui ont suggéré l'idée : « communication », « solidarité » et « environnement ». En revanche, ils ont décidé de ne pas se constituer en association — cette fois, on ne sait pas de qui vient l'idée et pourquoi.

Dans la mesure où le quartier est concerné par le NPNRU, le conseil citoyen est autorisé à se réunir à « La Ficelle », une « maison du projet » située au cœur du centre-ville à deux pas du quartier de la Plaine et particulièrement bien desservi par les transports en commun. Toutefois, les participants préfèrent plutôt se retrouver à la salle du conseil municipal qui se situe juste en face pour y mener leurs assemblées plénières mensuelles.

Premièrement, car « La Ficelle » est un espace entièrement modulable et que les conseillers citoyens se sentent perdus dans ce lieu « innovant » où ils sont libres de disposer les tables et les chaises comme ils le souhaitent. Deuxièmement, car le lieu est entièrement ouvert sur l'extérieur — et donc sur l'intérieur — par des vitres qui entourent le bâtiment et qu'ils ne souhaitent pas forcément être vus de tous. Troisièmement, car la salle du conseil municipal qui est associée par les habitants et par les associations du quartier populaire à une forme de prestige est traversée par une très longue table en forme de « U » qui permet aux participants de se voir mais pas toujours de s'entendre, à cause de la distance.

D'un point de vue purement normatif, le conseil citoyen de Haute-Colline est un dispositif qui « fonctionne bien » au moment de l'enquête (2018-2019) : ses membres sont encore actifs (en moyenne 11 conseillers citoyens participent aux assemblées), ils bénéficient d'un budget (on ne peut toutefois pas le mesurer précisément, car la commune ne fait pas partie de l'enquête ONPV 2018) et d'un lieu de réunion (la maison du projet ou la salle du conseil municipal par exemple), ils sont soutenus par la

⁹⁵⁹ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

commune (qui s'inscrit d'ailleurs dans une longue tradition de la démocratie locale) et par l'intercommunalité (très engagée dans la mise en œuvre du dispositif), ils sont associés à la « coconstruction » du contrat de ville (par un avis sur la programmation annuel), ils organisent régulièrement des actions dans le quartier (de l'animation, pour l'essentiel) et participent toujours aux événements inter-conseils citoyens sur le territoire.

Ce lundi 15 avril 2019, le conseil citoyen du quartier de la Plaine s'est donné rendez-vous à la maison des associations de Haute-Colline dans une volonté de ne pas rester cantonné au centre-ville. À l'extérieur de l'ancienne école réhabilitée pour accueillir le Pôle emploi, la Mission locale et les Restaurants du cœur, Claude GRANVILLE (membre du collège « habitants ») nous apprend que les deux techniciens de la mairie ne seront pas présents ce soir. En raison de cette absence, la réunion devait d'ailleurs être reportée après les vacances de printemps (du 13 au 29 avril 2019), mais Grégoire POVIN (chef de projet politique de la Ville) avait encouragé les conseillers citoyens à organiser leur plénière malgré tout. « *Tout va bien se passer...* », tente de se persuader notre enquêté, un peu anxieux⁹⁶⁰.

Au moment d'entrer, Djibril NDAM (membre du collège « habitants ») ne parvient pas à ouvrir le volet de sécurité malgré le code d'accès et les clefs en sa possession. « *Ça se passe déjà mal...* », nous chuchote Claude⁹⁶¹ qui se résout à téléphoner à Jérôme LACAILLE (chargé de mission Gestion urbaine de proximité) pour lui demander son aide. Après plusieurs essais infructueux, les participants déçus et couverts de honte parviennent à forcer l'accès et le technicien qui s'était déjà mis en route doit finalement rebrousser chemin.

Placé sous les ordres de Claude GRANVILLE, on dispose des tables et des chaises au centre de la pièce — à défaut d'intervenir directement dans leurs affaires pour rester dans une posture de « neutralité axiologique » (Weber, 1919), on a pris l'habitude (désintéressée) d'aider nos enquêtés par de « petits gestes » qui renforcent (sans l'avoir anticipé) leur sympathie et leur confiance envers nous. « *Faut prévoir d'la marge, pour quand les autres arriv'ront* », s'enthousiasme le porte-parole du conseil citoyen qui s'exprime toujours avec beaucoup de gouaille⁹⁶².

⁹⁶⁰ Citation de Claude GRANVILLE, porte-parole et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier de la Plaine de Haute-Colline, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 15 avril 2019 qui s'est déroulée de 18:08 à 19:46 à la maison des associations.

⁹⁶¹ *Ibid.*

⁹⁶² *Ibid.*

Après de longues minutes à spéculer sur la présence et sur l'absence des uns et des autres, force est de constater que personne ne vient. Dans une stratégie de préservation de la « face » (Goffman, 1967)⁹⁶³, les cinq participants — tous membres du collège « habitants » — décident donc de s'éparpiller aux douze coins des trois grandes tables pour occuper l'espace.

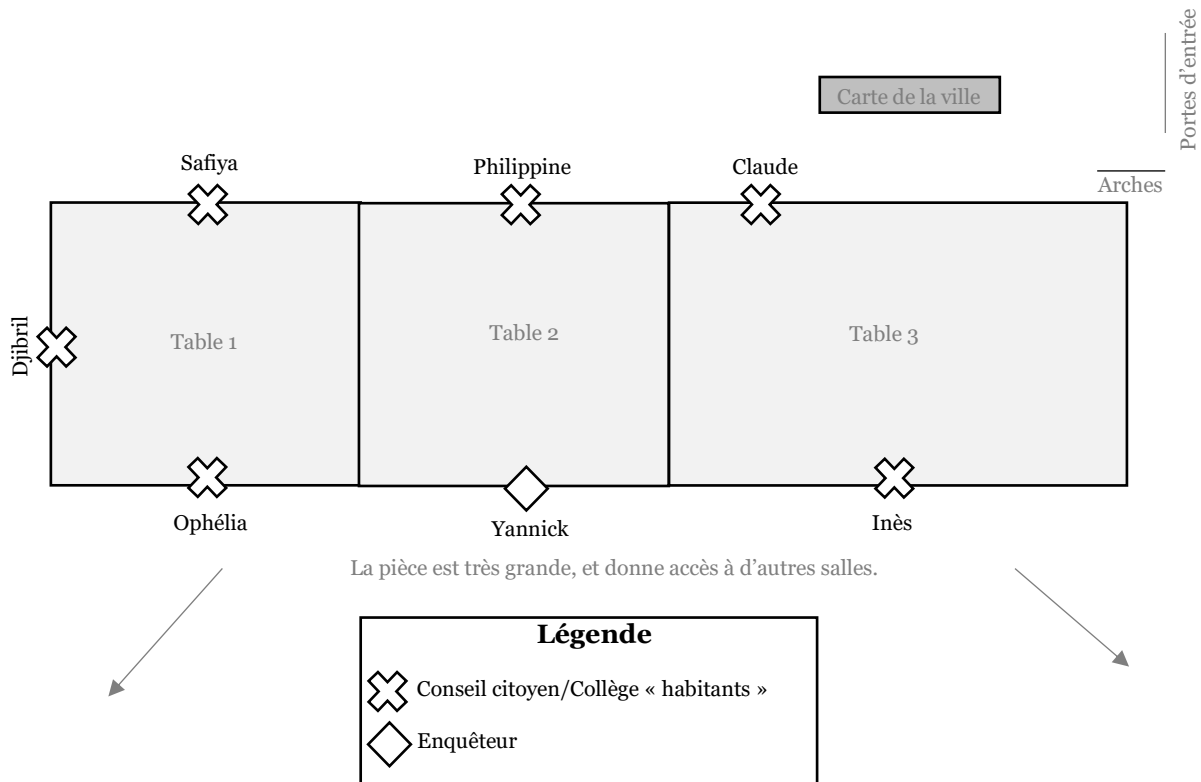


Figure n° F5-15 : Plan de table de la réunion du conseil citoyen du quartier de la Plaine de Haute-Colline du 15 avril 2019 à la maison des associations

Arrivée en retard après avoir été contactée par l'un d'entre eux, Inès ARPIN (membre du collège « habitants ») affirme que le dernier échange des membres du conseil citoyen indiquait que la réunion était différée. Contrairement à d'habitude, ce sont les « profanes » et pas les professionnels de la politique de la Ville qui étaient chargés d'envoyer les invitations après l'arrangement informel conclu entre Claude et le chef de projet. *A priori*, c'est ce manque de communication qui explique l'absence

⁹⁶³ Dans une approche microsociologique, la face peut être définie comme l'image qu'un sujet met en jeu dans une interaction donnée, comme « la valeur sociale positive qu'une personne revendique effectivement à travers la ligne d'action que les autres supposent qu'elle a adoptée au cours d'un contact particulier » (Goffman, 1974, p. 9). Ainsi, on peut dire qu'un individu « perd la face » lorsqu'il échoue dans son « travail de figuration » (*face work*).

des membres du collège « associations et acteurs locaux » avec qui les membres du collège « habitants » entretiennent une relation un peu moins suivie.

Dans ce contexte quelque peu étrange où règne un flottement pesant, le début de la réunion n'est pas vraiment acté. Alors que les participants discutent entre eux, Djibril prend la parole à 18:51 pour déclamer sur un ton monocorde une liste d'échéances qui nous semble infinie — si bien qu'on regrette de ne pas avoir noté la durée de son intervention dans notre journal de terrain.

Étant donné que les participants n'ont pas établi d'ordre du jour — habituellement, ce sont les techniciens qui s'en chargent, l'assemblée prend une direction un peu plus chaotique. Tout le monde (se) prend et (se) coupe la parole pour passer en revue les problèmes du quartier et critiquer l'inaction des habitants ; alors que « eux », se bougent — un excès d'orgueil typique chez les conseillers qui jouent à fond leur rôle de « bons citoyens » (Talpin, 2006). Pour la première fois depuis 2015, l'enquêteur renonce à tout retranscrire mot pour mot dans son carnet, tellement la discussion lui semble vaine.

Après un temps de calme, Ophélia DODIER (membre du collège « habitants ») déplore que « *faire une plénière avec si peu d'monde, ça n'a pas beaucoup d'sens* »⁹⁶⁴. Comme ils marquent tous leur accord, Claude tente à nouveau de préserver sa « face » et celle du collectif ; pour lui, il faut poursuivre la réunion malgré tout. « *C'est surtout l'fait d'pas être v'nus pour rien, quoi* », lâche-t-il en haussant les épaules⁹⁶⁵. Alors, les conseillers citoyens continuent leur dialogue sans but jusqu'à ce que tout le monde se taise enfin. « *Bon, ben voilà, on a fait c'qui fallait ! J'vois pas quoi faire maintenant. [...] C'est quand même pas mal, parce qu'on savait pas forcément c'qu'on allait s'dire* », se félicite Claude GRANVILLE qui brise le silence et qui cherche avec insistance — mais en vain — l'approbation de ses camarades déçus⁹⁶⁶.

Comme au début, la fin de la réunion n'est pas vraiment actée, elle non plus. En fait, c'est le départ d'une conseillère qui met un terme aux souffrances des participants et de l'enquêteur à 19:41. « *On n'a pas besoin d'une structure rigide, il suffit juste de nous réunir, et c'est tout !* », conclut le porte-parole du conseil citoyen de Haute-

⁹⁶⁴ Citation d'Ophélia DODIER, membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier de la Plaine de Haute-Colline, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 15 avril 2019 qui s'est déroulée de 18:08 à 19:46 à la maison des associations.

⁹⁶⁵ Citation de Claude GRANVILLE, porte-parole et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier de la Plaine de Haute-Colline, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 15 avril 2019 qui s'est déroulée de 18:08 à 19:46 à la maison des associations.

⁹⁶⁶ *Ibid.*

Colline, visiblement satisfait de son rôle dans l'organisation et dans l'animation de l'assemblée du jour⁹⁶⁷.

Malgré un contexte très favorable à l'épanouissement de l'« engagement participatif », ce cas est tout à fait révélateur d'une dépendance profonde des « profanes » à l'égard des structures administratives et d'une incapacité à fonctionner de manière autonome⁹⁶⁸. Cette contradiction qui souligne un écart significatif entre les objectifs portés par la Loi « Lamy » et leur mise en œuvre effective met en évidence le rôle crucial de la formation pratique des habitants des quartiers populaires dans la réalisation de leur *empowerment*.

Cet enjeu est d'autant plus décisif que les partenaires de la politique de la Ville n'offrent pas la possibilité aux conseils citoyens de prendre leur place légitime dans les instances de pilotage du contrat de ville.

5.1.3. Les partenaires de la politique de la Ville n'offrent pas la possibilité aux conseils citoyens de prendre leur place légitime dans les instances de pilotage du contrat de ville

À travers l'analyse de la gouvernance de la politique de la Ville dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que le principe de « coconstruction » est dévoyé par des arrangements institutionnels (5.1.3.1.), que les participants sont maintenus à l'écart du processus de décision publique (5.1.3.2.) et qu'ils sont enfermés dans un rôle d'animation des quartiers populaires (5.1.3.3.).

5.1.3.1. Le principe de « coconstruction » de la politique de la Ville est dévoyé par des arrangements institutionnels

Afin de faire entrer la politique de la Ville dans une démarche de « coconstruction », la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 dispose que « [l]es conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville » et que « des représentants

⁹⁶⁷ *Ibid.*

⁹⁶⁸ En l'absence des professionnels de la politique de la Ville, des conseils citoyens nous ont d'ailleurs sollicité pour animer leur réunion. Dans cette note, on les remercie pour leur confiance et pour cette expérience formatrice.

participent à toutes les instances de pilotage [...], y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain »⁹⁶⁹.

Dans la gouvernance de la politique de la Ville, on distingue quatre types d'instances. Premièrement, les instances de pilotage – les seules où la participation des conseils citoyens est vraiment obligatoire – fixent les orientations stratégiques du contrat de ville, supervisent sa mise en œuvre et assurent son suivi. Deuxièmement, les instances techniques réalisent des études, des évaluations et formulent des recommandations sur les projets menés dans le cadre du contrat de ville. Troisièmement, les instances de programmation établissent chaque année les priorités et allouent les ressources financières et humaines nécessaires à l'opérationnalisation des actions prévues dans le contrat de ville. Quatrièmement, les groupes thématiques sont les instances qui identifient des enjeux et qui proposent des actions dans leurs domaines d'intervention.

En comparant les données de l'enquête ANCT 2023 à l'échelle nationale et de l'enquête ONPV 2018 à l'échelle locale, on met au jour des arrangements institutionnels avec le principe fondamental de la Loi « Lamy ». En effet, les conseils citoyens ne sont pas tous associés au même niveau et au même degré à la « coconstruction » de la politique de la Ville (*figures n° F5-16, F5-17 et F5-18*).

Instances	CC	Information	Consultation	Coconstruction
Pilotage	87 %	38 %	48 %	15 %
Technique	62 %	42 %	38 %	21 %
Programmation	38 %	67 %	23 %	10 %
Groupes thématiques	65 %	38 %	34 %	28 %

Figure n° F5-16 : Tableau modélisant la participation des conseils citoyens aux différentes instances des contrats de ville à l'échelle nationale (ANCT 2023)⁹⁷⁰

⁹⁶⁹ « Article 7 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

⁹⁷⁰ Légende : CC=Conseils citoyens. Source : ANCT, 2023, *op. cit.*, p. 10.

Instances	CC	Information	Consultation	Coconstruction
Pilotage	82,29 %	38,71 %	33,33 %	27,96 %
Technique	50 %	52,69 %	15,05 %	32,26 %
Programmation	41,05 %	65,22 %	14,13 %	20,65 %
Groupes thématiques	51,06 %	52,13 %	15,96 %	31,91 %

Figure n° F5-17 : Tableau modélisant le taux de participation et les modalités d'association des conseils citoyens aux différentes instances des contrats de ville dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)⁹⁷¹

Enquête	CC	Information	Consultation	Coconstruction
ANCT 2023	63,75 %	46,75 %	33 %	18,5 %
ONPV 2018	56,85 %	52,93 %	19,62 %	28,44 %
Variation	-6,9 %	+6,18 %	-13,38 %	+9,94 %

Figure n° F5-18 : Tableau modélisant le taux de participation moyen et les modalités d'association des conseils citoyens aux différentes instances des contrats de ville sur le territoire national (ANCT 2023) et dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)

Pour résumer, les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France sont un peu moins associés aux instances du contrat de ville (56,85 %) par rapport à l'ensemble des dispositifs installés sur le territoire national (63,75 %). Toutefois, la participation de ces conseils citoyens régionaux semble s'inscrire davantage dans une démarche de « coconstruction » (28,44 %) que les répondants de l'enquête nationale (18,5 %) — quelle que soit la définition de ce terme⁹⁷².

Notre analyse met surtout en évidence la confusion qui règne dans les niveaux de gouvernance de la politique de la Ville — le rôle des instances n'est pas clairement défini, et notre tentative révèle la porosité des frontières — et qui affaiblit une démarche de « coconstruction » déjà bien ambiguë dans le cadre juridique. Ainsi, ces résultats confirment l'hypothèse que le dispositif des conseils citoyens s'inscrit bien dans l'histoire de la « démocratie participative » à la française en retenant les dispositifs de « participation citoyenne » à un niveau symbolique (Arnstein, 1969) qui les confine souvent à l'inutilité (Carrel, 2013).

⁹⁷¹ **Légende** : CC=Conseils citoyens.

⁹⁷² Dans l'enquête ONPV 2018, les répondants sont invités à préciser les modalités de la « coconstruction » : « modification d'une partie de la décision ou des orientations à la suite de la concertation avec le conseil citoyen », « formulation d'une décision alternative, nouvelle, intégrant les propositions portées par le conseil citoyen », et « co-identification des objectifs et des moyens d'une ou plusieurs action(s) intégrées dans le contrat de ville ».

Ce constat est d'autant plus fort que nos observations contredisent fermement les enquêtes ANCT 2023 et ONPV 2018. En fait, les conseils citoyens sont très largement tenus à l'écart du processus de décision publique.

5.1.3.2. Les conseils citoyens sont (main)tenus à l'écart du processus de décision publique

Dans la région des Hauts-de-France, peu de conseils citoyens témoignent de leur association effective à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville ; et encore moins dans une démarche de « coconstruction ».



« Vous savez, j'exprime régulièrement mon insatisfaction de ne pas voir les conseils citoyens autour de la table. C'est quand même une obligation légale ! On dirait parfois que ça n'a aucune importance... », se désole Sophie ELIZÉON, PDEC à la préfecture du Nord, dans un entretien réalisé le 15 décembre 2022⁹⁷³.

En fait, l'invitation aux instances de pilotage de la politique de la Ville constitue souvent un enjeu déçu de l'« engagement participatif ».

Pour les membres des collèges « habitants » en particulier, être convié à ces comités où tout semble se jouer serait une reconnaissance à la fois individuelle et collective qui permettrait de (ré)compenser un engagement coûteux et une « participation citoyenne » apparemment dénuée de sens et d'intérêt quand elle est complètement déconnectée des enjeux de pouvoir politique — on y reviendra dans le **sixième chapitre**.



« Faudrait réussir à s'faire inviter à toutes les réunions qui font l'truc de la politique de la Ville, là. Ça changerait tout, parce qu'on s'rait reconnus et qu'on pourrait s'occuper des vrais sujets ! », se met à rêver Didier GIRARD, membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Cerisiers, pendant la réunion du 18 janvier 2019 qui se tient dans les locaux d'un théâtre d'entreprise⁹⁷⁴.

À Prémarais, le refus catégorique des élus et des techniciens d'associer le conseil citoyen à la « coconstruction » de la politique de la Ville — encore une fois, les chefs de

⁹⁷³ Entretien avec Sophie ELIZÉON (n° 1), PDEC, réalisé le 15 décembre 2022 de 16:45 à 17:17 en visioconférence.

⁹⁷⁴ Citation de Didier GIRARD, membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Cerisiers de Prémarais, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 18 janvier 2019 qui s'est déroulée de 17:24 à 19:33 dans un théâtre d'entreprise.

projet indiquent pourtant le contraire dans l'enquête ONPV 2018 — aboutit d'ailleurs à la rupture des relations entre les participants et les acteurs institutionnels au mois d'octobre 2017.

Dans la majorité des cas de notre échantillon, les conseils citoyens sont systématiquement perçus par leurs « partenaires » (élus et techniciens) comme des éléments potentiellement bloquants qui pourraient complexifier, retarder et mettre en péril le processus et la légitimité de la décision publique.



« Dans les réseaux intercommunaux, c'est fortement déconseillé d'inviter les conseils citoyens. [...] Moi, j'vous avoue qu'à mon niveau, je n'étais pas particulièrement favorable à ce qu'[ils] siègent dans le comité de pilotage ou dans le comité technique. Je considère que dans ces cadres complexes, où on parle de sujets sensibles, comme de la démolition, il risque d'y avoir des fuites et de faire peur à la population. Les gens, quand ils détiennent de l'information, ils ont l'impression de détenir du pouvoir », affirme Lucile ORIEL, coordinatrice du NPNRU à la CAC — dont on peint le portrait dans le **troisième chapitre** — dans un entretien téléphonique réalisé le 6 octobre 2020⁹⁷⁵.

Ce témoignage révèle l'existence d'une méfiance institutionnelle des acteurs de la politique de la Ville envers les habitants des quartiers populaires. En effet, les décideurs qui ont la hantise que l'accès aux instances de pilotage confère aux conseillers citoyens un sentiment d'*empowerment* préfèrent limiter leur implication pour se préserver de leur action potentiellement déstabilisatrice. Cette réticence illustre un paradoxe fondamental des politiques de « démocratie participative » : la participation citoyenne est toujours perçue comme une menace par les gardiens de la démocratie représentative qui en sont pourtant les principaux maîtres d'œuvre.

Lorsque les participants sont effectivement invités à siéger dans les instances de pilotage du contrat de ville, le récit de leur expérience s'exprime généralement sur le registre de la déception.

Pendant la réunion du conseil citoyen d'Harneghem qui se tient le 15 mai 2018 à la maison de quartier Charente, Georgette DUMOULIN (membre du collège « habitants ») est encouragée par les animateurs à revenir sur le déroulement d'un comité de pilotage auquel elle a été conviée par l'intercommunalité. Cette initiative n'est pas étonnante, car l'EPCI figure sur la liste des « bons élèves » de la participation

⁹⁷⁵ Entretien avec Lucile ORIEL (n° 1), coordinatrice du NPNRU à la CAC, réalisé le 6 octobre 2020 de 14:00 à 15:14 par téléphone.

citoyenne dans la région des Hauts-de-France et cette réputation sera encore renforcée après l'arrivée de Christopher LE ROUÉ dans le service « dialogue citoyen » en 2022.

Malgré son statut revendiqué de « *bénévole chevronnée* »⁹⁷⁶ dans plusieurs associations de la commune, cette « habituée » de la participation de 66 ans se souvient avoir ressenti beaucoup d'appréhension à l'idée de se retrouver au milieu « *des grosses têtes* »⁹⁷⁷ et de se mettre à « *bafoiiller* »⁹⁷⁸ devant l'assemblée. « *Pauvre Georgette !* », s'écrie Ân PHAM, la directrice de l'AHGES qui accompagne et qui encadre le conseil citoyen pour la mairie⁹⁷⁹.



« *Finally, ça s'est bien passé, mais j'suis quand même un peu déçue. Tout le monde connaissait bien son sujet, et nous on était comme des pots de fleurs ! J'ai strictement rien compris à leur charabia. [...] En gros, j'ai discuté avec les autres conseils citoyens du [NPNRU] qui doit débiter en 2019. Tout était déjà planifié, c'était comme ça et pas autrement ! À la fin, ils nous ont juste demandé de valider leur dossier* », explique Georgette DUMOULIN qui a été confrontée à une grande « violence symbolique » (Bourdieu, Passeron, 1970) dans cet exercice⁹⁸⁰.

Pour nos enquêtés, les comités de pilotage s'apparentent plus à des « chambres d'enregistrement » des décisions prises en amont par les élus locaux qu'à de véritables arènes de « coconstruction » de l'action publique. En effet, les habitants des quartiers populaires ne disposent pas de la légitimité politique et de la compétence technique nécessaires pour amender ou contester les choix élaborés dans d'autres instances auxquelles ils n'ont pas accès — comme les comités techniques desquels les profanes sont exclus par la plupart des intercommunalités sous prétexte de la complexité des enjeux, on l'a vu. Ainsi, leur participation symbolique est tolérée à condition qu'elle ne remette pas en cause l'organisation du pouvoir local (Carrel, 2013).

⁹⁷⁶ Citation de Georgette DUMOULIN, membre du collège « habitants » du conseil citoyen d'Harneghem, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 15 mai 2018 qui s'est déroulée de 17:30 à 19:18 à la maison de quartier Charente.

⁹⁷⁷ Cette expression revient souvent dans le lexique des catégories populaires pour désigner les individus perçus comme appartenant à une élite économique, intellectuelle et politique. Source : *Ibid.*

⁹⁷⁸ *Ibid.*

⁹⁷⁹ Citation d'Ân PHAM, directrice de l'AHGES, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 15 mai 2018 qui s'est déroulée de 17:30 à 19:18 à la maison de quartier Charente.

⁹⁸⁰ Citation de Georgette DUMOULIN, membre du collège « habitants » du conseil citoyen d'Harneghem, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 15 mai 2018 qui s'est déroulée de 17:30 à 19:18 à la maison de quartier Charente.

À cause de ces enjeux politiques, les conseils citoyens de notre échantillon sont plus souvent associés *a minima* aux instances de programmation de la politique de la Ville

Ce samedi 6 octobre 2018 au LCR, le conseil citoyen du quartier de La Fourmilière (1 600 habitants) de la commune d'Oqueteux (12 000 habitants) située dans le département du Nord doit rendre son « avis » sur la programmation annuelle du contrat de ville 2019 (figure n° F5-19).

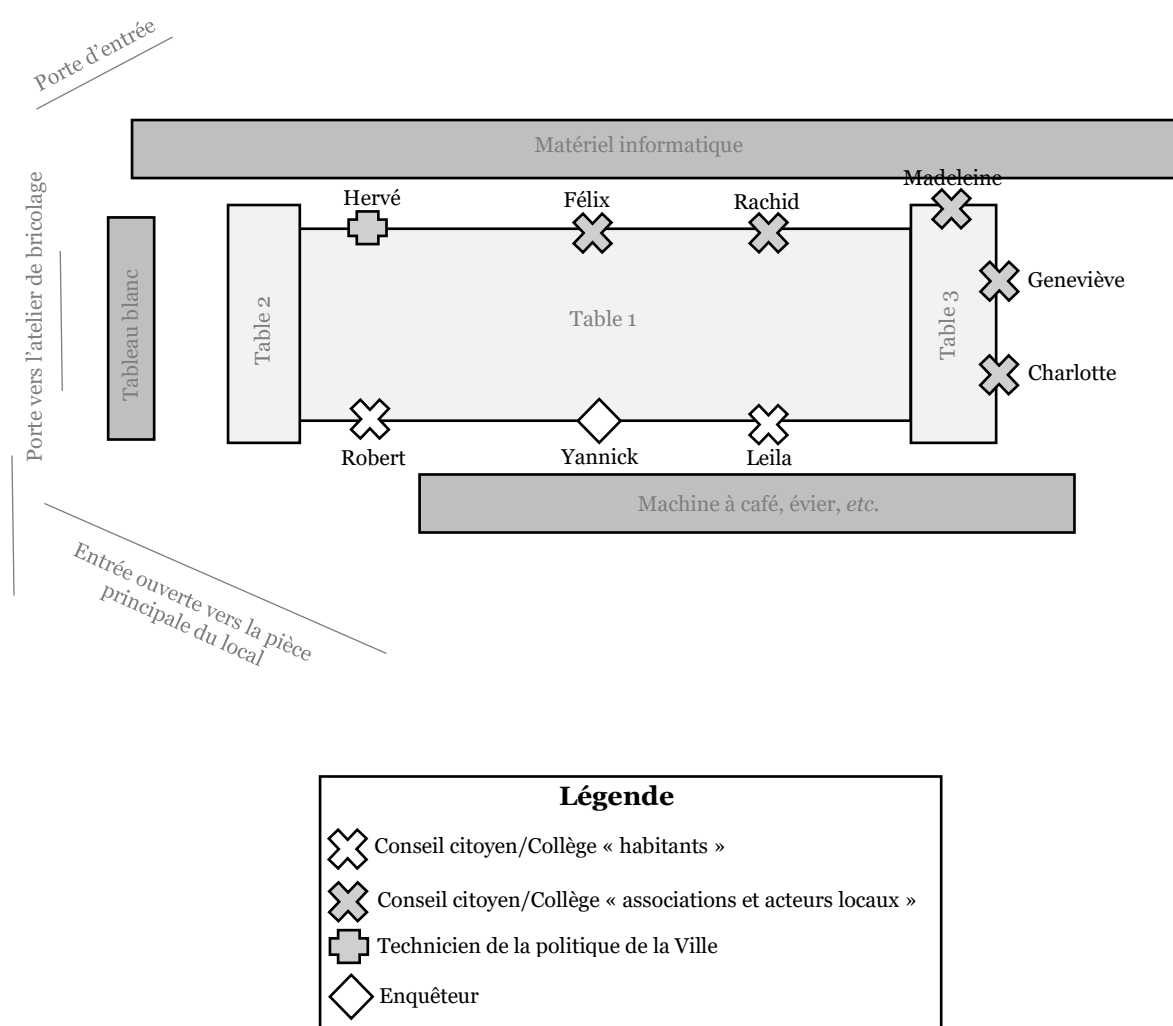


Figure n° F5-19 : Plan de table de la réunion du conseil citoyen du quartier de La Fourmilière de la commune d'Oqueteux le 6 octobre 2018

Comme la date butoir est fixée au 15 octobre 2018, les conseillers citoyens qui avaient demandé à prendre connaissance des dossiers avant la réunion et qui avaient

suggéré son report ne disposent plus que de quelques heures pour découvrir et étudier les appels à projet sélectionnés (tous ne figurent pas dans le document) et résumés (parce que certains d'entre eux comportent des dizaines de pages) dans un « tableau de bord » élaboré par Hervé BONNETON (*encadré n° E5-1*), directeur du service politique de la Ville.

Encadré n° E5-1 : Portrait d'Hervé BONNETON, un « croyant militant » de la « démocratie participative » harcelé par son nouvel employeur⁹⁸¹

Né le 14 août 1970 à Haubourdin (Nord) d'un père ouvrier dans l'imprimerie et d'une mère agent territoriale spécialisée des écoles maternelles (ATSEM), Hervé BONNETON grandit au gré des déménagements — Haubourdin, Annecy (Haute-Savoie), Haubourdin de nouveau, Wattrelos (Nord), Villeneuve-d'Ascq et Oqueteux en 1978. Cette mobilité ne lui permet pas de tisser des relations de sociabilité avec les camarades de son âge tant sa situation géographique est instable.

Après l'obtention de son baccalauréat économique et social (BAC B) en 1991, notre enquêté — qui préfère s'amuser et jouer de la musique avec son groupe de *grunge* dans une ancienne usine — peine à trouver sa voie. Finalement, il décide de préparer le concours d'entrée aux écoles qui lui permettront peut-être de décrocher une maîtrise de sciences et techniques (MST) dans le domaine de l'environnement de l'aménagement du territoire qui l'intéresse tout particulièrement.

Comme il effectue son service militaire (tardif) chez les fusiliers commando de l'air en 1994 — une expérience qu'il vivra particulièrement mal, à cause du harcèlement dont il est victime, des journées d'alerte et des nuits de garde éprouvantes —, le jeune homme de 24 ans ne trouve pas le temps de réviser et il échoue dans son entreprise. Pour se reprendre, Hervé BONNETON obtient un diplôme universitaire (DU) en sciences de l'environnement à l'Université de Lille-I en 1997. Cependant, son orientation professionnelle est davantage liée à sa carrière d'engagement.

Dès son arrivée à Oqueteux, notre enquêté fréquente les CVL de la commune. Pris de passion pour le secteur, il devient animateur en 1987. Après l'obtention de son BAFA qui lui permet d'exercer et de financer ses études et son permis de conduire,

⁹⁸¹ Ce portrait sociologique a été peint à partir de deux entretiens réalisés le 6 octobre 2020 (n° 3) et le 24 septembre 2024 (n° 4) avec Hervé BONNETON.

Hervé BONNETON passe son brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD). Ce sont ses activités dans ce domaine et l'influence de sa mère — elle travaille dans la commune — qui lui offrent l'opportunité de décrocher un « emploi-jeune » au poste d'animateur puis de coordinateur pour la mise en œuvre du projet éducatif local en 1998.

En 2003, Hervé BONNETON passe avec succès son concours d'animateur de la fonction publique territoriale (catégorie B) et il conclut un DUT en carrières sociales débuté en 2000 et financé par la ville d'Oqueteux à l'IUT de Lille sur le site de Tourcoing. Peu à peu, il se familiarise avec la politique de la Ville et devient chef de projet.

Conformément à sa formation idéologique (alors que son père est communiste, il est anarchiste et libertaire), à son rapport à l'engagement (son père est syndiqué, sa mère est au Secours populaire et il est lui-même engagé dans l'animation des quartiers), à sa formation universitaire (il a étudié les théories et les pratiques de l'*empowerment* par l'éducation populaire) et professionnelle (il défend l'approche de la co-construction et des relations de travail horizontales), notre enquêté exerce son métier au contact des habitants du quartier de La Fourmilière.

Après la victoire de la droite qui rompt avec plus de 90 ans de communisme aux élections municipales de 2020 à Oqueteux, Hervé BONNETON subit un harcèlement de la part de son nouvel employeur. Tous les reproches qui lui sont adressés sur sa pratique de la politique de la Ville (« *tu es ancré dans le passé* », « *tu travailles mal* », « *tu te complais dans tes petits projets, dans ton petit quartier, avec tes petits habitants* », « *tu peux aller voir ailleurs si tu veux* »⁹⁸²) semblent relever d'un motif purement politique : sa compagne était adjointe à la vie associative dans l'ancienne majorité et n'a de cesse d'attaquer — avec une certaine virulence, il est vrai — le maire DVD sur les réseaux sociaux.

Faisant suite à une « restructuration » des services municipaux, il est rétrogradé chef de service et placé sous la direction successive de supérieurs hiérarchiques qui le prennent en grief à cause de ses accointances politiques présumées. Attaqué de toutes parts pendant plusieurs années, Hervé BONNETON craque et son médecin lui prescrit un arrêt de travail en 2024. Empêché d'exercer, il redoute que les habitants et que les associations du quartier de La Fourmilière soient livrés à eux-mêmes et que leurs

⁹⁸² Entretien avec Hervé BONNETON (n° 4), directeur du service politique de la Ville de la commune d'Oqueteux, réalisé le 24 septembre 2024 de 13:29 à 15:01 par téléphone.

projets — pour lesquels il montait les dossiers et cherchait les financements — n’aboutissent pas.

À Bruant, c’est la même démarche qui a été mise en œuvre par Thibault DROUILLY et qui a été vivement dénoncée par les conseillers citoyens.



« Alors, c’est vrai. Tu es bien renseigné, et je dois avouer que ça aurait pu et que ça aurait dû se passer différemment ! Après, il faut comprendre que nous [les techniciens], on est soumis à des contraintes calendaires qui rendent la "coconstruction" délicate. Si je m’en souviens bien, je devais rendre la programmation [...] pour début novembre. C’est compliqué de travailler [là-dessus] au mois de septembre-octobre, parce qu’on sort tout juste des vacances estivales et que les opérateurs ont peu de temps pour nous envoyer leurs propositions. Nous, on a fait le choix de prendre un peu plus de temps pour avoir l’avis du conseil citoyen. Quand je suis arrivé en réunion avec les tableaux de bord, ils avaient été finalisés dans la journée parce que j’avais encore des incertitudes sur certains dossiers, j’attendais des compléments d’information pour des actions où le volet financier n’était pas encore tout à fait stabilisé » explique le chef de projet dans un entretien réalisé le 25 avril 2016 à la mairie de Bruant⁹⁸³.

Cette citation met au jour les difficultés pratiques auxquelles les professionnels de la politique de la Ville sont confrontés quand ils tentent d’intégrer — et souvent de bonne foi — les conseils citoyens dans le processus de « coconstruction » du contrat de ville. En effet, les techniciens se retrouvent souvent mis en échec par des délais serrés et par des incertitudes liées à la coordination des différents acteurs de la politique publique soumis à d’autres contraintes professionnelles. Ces aléas impliquent des ajustements de dernière minute qui compromettent largement la participation active des conseillers citoyens qui sont peu le « dernier maillon de la chaîne ».

En même temps que les membres du conseil citoyen d’Oqueteux, nous découvrons le « tableau de bord » des appels à projet imprimé au format « A3 ». Sous la menace d’un chronomètre, les participants passent en revue l’intitulé, les objectifs, les modalités des actions proposées et le public des bénéficiaires avant de débattre et

⁹⁸³ Entretien avec Thibault DROUILLY (n° 1), chargé de projet politique de la Ville dans les communes d’Antoise et de Bruant (Nord), réalisé le 25 avril 2016 (horaires non-renseignés) à la mairie de Bruant.

de se prononcer sur leur reconduction — en fait, l’avis des conseillers citoyens n’est même pas demandé sur les nouveaux projets.

Pour résumer, les examinateurs acceptent les actions auxquels ils participent déjà — beaucoup d’entre eux sont des « habitués » de la participation — et demandent d’éclaircir les autres sans pour autant s’opposer à leur financement. Cependant, il manque une information capitale : le tableau ne renseigne pas le budget demandé par les opérateurs pour mettre en œuvre ces différents programmes. « *Euh... les budgets, on est en train de les décider en fait* », balbutie Hervé BONNETON⁹⁸⁴.

Cette lacune révèle bien l’opacité stratégique d’un processus de décision présenté comme une démarche de « coconstruction ». Comment évaluer la pertinence et l’efficacité de ces appels à projets — on rappelle qu’ils ne sont pas tous portés à la connaissance des participants — sans connaître le coût des actions qu’ils envisagent de mettre en œuvre ? En fait, cette défaillance limite la capacité des conseillers citoyens à exercer une influence et un contrôle significatifs sur l’utilisation des ressources publiques — et c’est le « nerf de la guerre » dans la politique de la Ville —, dont la distribution reste la prérogative des élus (surtout) et des techniciens (à la marge).

Après quelques échanges, Hervé prend l’initiative de présenter lui-même les autres dispositifs en prétextant la nécessité d’accélérer la lecture à l’approche de l’heure du midi — rappelons que la réunion se tient un samedi, que l’« engagement participatif » est bénévole et qu’il implique souvent des sacrifices familiaux. Ce faisant, les participants qui doivent se contenter du « résumé du résumé » placent toute leur confiance dans le professionnel de la politique de la Ville qui balaye les doutes (de plus en plus nombreux) et qui oriente les avis (de plus en plus unanimes).

Interrogé sur son comportement « anti-participatif » pour le moins inhabituel après la réunion, Hervé BONNETON nous répond que « *de toute façon, c’est les élus qui trancheront en comité technique et en comité de pilotage* »⁹⁸⁵. Quel que soit le niveau ou le degré d’association des conseils citoyens à l’élaboration, à la mise en œuvre et à l’évaluation du contrat de ville, la décision finale semble toujours prise ailleurs.

Ainsi, le fonctionnement « normal » de la politique publique qui tient à l’écart les conseils citoyens de la démarche de « coconstruction » de la politique de la Ville enferme les nouvelles instances dans un rôle d’animation des quartiers populaires.

⁹⁸⁴ Citation d’Hervé BONNETON, directeur du service politique de la Ville de la commune d’Oqueteux, extraite du compte rendu de l’observation de la réunion du conseil citoyen du quartier de La Fourmillière qui s’est déroulée le 6 octobre 2018 de 09:25 à 12:10 au LCR.

⁹⁸⁵ *Ibid.*

5.1.3.3. Les conseils citoyens sont enfermés dans un rôle d’animation des quartiers populaires

Placés au cœur de la démarche « coconstruction » de la politique de la Ville par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, les conseils citoyens devaient ouvrir une nouvelle ère de participation active des habitants des quartiers populaires dans la gouvernance locale. Cependant, une analyse approfondie de leurs actions révèle un tableau plus nuancé où les instances sont confinées à des rôles marginaux, principalement axés sur l’animation communautaire.

Dans l’enquête ONPV 2018 (*figure n° F5-20*), 64,58 % des conseils citoyens ont mené des actions depuis leur création, ce qui suggère une participation relativement active. Toutefois, le fait que plus d’un tiers des conseils citoyens (35,42 %) n’ait conduit aucune action confirme notre hypothèse d’une disparité significative en termes d’opportunités, de capacitation et de ressources.

Actions	Effectif	%
Oui	62	64,58 %
Non	34	35,42 %
Total	96	100 %

Figure n° F5-20 : Tableau modélisant le taux de conseils citoyens ayant mené des actions dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)

Cette inégalité soulève d’ailleurs des questions sur la capacité réelle de ces nouveaux dispositifs de « démocratie participative » à développer l’*empowerment* des habitants des quartiers populaires et à produire du changement social sans volonté et sans moyen de s’engager (Bacqué, Biewener, 2013).

À partir de ces données, la typologie des actions menées par les conseils citoyens révèle des indices cruciaux sur leur rôle effectif et sur leur contribution réelle à la « coconstruction » de la politique de la Ville (*figure n° F5-21*).

Type d'actions	Actions	%
Communication autour du conseil citoyen	117	25,38 %
Cadre de vie	99	21,48 %
Convivialité	89	19,31 %
Jeunesse	24	5,21 %
Renouvellement urbain	23	4,99 %
Culture	22	4,77 %
Logement	14	3,04 %
Ecologie, environnement, développement durable	10	2,17 %
Réussite scolaire et éducative	8	1,74 %
Santé	8	1,74 %
Tranquillité/Sécurité publique	8	1,74 %
Lutte contre les discriminations	8	1,74 %
Transports/Mobilité	7	1,52 %
Egalité femmes-hommes	6	1,30 %
Sports	6	1,30 %
Autre	5	1,08 %
Développement économique	4	0,87 %
Insertion professionnelle	2	0,43 %
Emploi	1	0,22 %
Total	461	100 %

Figure n° F5-21 : Tableau modélisant les types d'actions menées par les conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)

Parmi toutes les activités menées par les conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (461 au total), ce sont les actions de communication qui arrivent en tête du classement (25,38 %). Cette prépondérance indique un effort significatif des participants à faire connaître et à légitimer la nouvelle instance, qui se fait au détriment de leur engagement dans des actions plus transformatives.

En outre, la surreprésentation statistique des actions de cadre de vie (21,48 %) et de convivialité (19,31 %) dans le portefeuille des conseils citoyens démontre bien un décalage avec les objectifs initiaux de la Loi « Lamy ». Ces domaines historiquement associés aux conseils de quartier sont réinvestis par les « habitués » de la participation, qui tendent à se conformer aux modèles existants de « démocratie de proximité ».

Dans les communes de Fontain (10 000 habitants) et de Turrières (2 900 habitants) toutes les deux situées dans le département du Pas-de-Calais, le cas du conseil citoyen du quartier de la Taverne (1 000 habitants) est particulièrement exemplaire sur cette question de l'enfermement des dispositifs de « démocratie participative » dans un rôle d'animation⁹⁸⁶.

⁹⁸⁶ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

Cette fois, aucun arrêté préfectoral ne vient labeliser le conseil citoyen de Fontain-Turrières — l'enquêteur et les participants qui n'étaient pas informés de la procédure ne comprendront jamais pourquoi — qui se constitue en association au début de l'année 2016. Initialement, près de 20 personnes étaient engagées dans l'instance. Comme partout ailleurs, il ne reste plus qu'un noyau de cinq à six personnes actives en 2019 — essentiellement des membres du collège « habitants »⁹⁸⁷ — qui se réunissent en assemblée plénière tous les trois mois environ dans la commune de Turrières.

Enclavée entre la ville et la campagne, « la Taverne » n'a pas les mêmes préoccupations que les autres quartiers de l'intercommunalité (CAM) qui s'est montrée particulièrement proactive sur les questions de participation citoyenne depuis 2014. « *À partir d'ici, tu dois marcher pendant deux heures si tu veux accéder aux services publics* », nous explique Bénédicte COCHET qui exerce la fonction de secrétaire au sein de l'association porteuse⁹⁸⁸. Cet isolement à la fois géographique et social n'a pas permis aux membres du conseil citoyen de se former et de faire entendre ses revendications auprès des instances de pilotage du contrat de ville desquelles ils restent tenus à l'écart.

De surcroît, les participants nous révèlent qu'il existe une défiance mutuelle entre la nouvelle instance de « démocratie participative » et l'échelon communal. « *Pour eux, le conseil citoyen n'est pas légitime, parce qu'il n'a pas été élu démocratiquement. Mais c'est la loi !* », s'indigne Romuald MONET qui en est le président⁹⁸⁹. En fait, les profanes sont pris en étau entre la mairie DVD de Fontain et la mairie DVG de Turrières qui peine à faire entendre sa voix dans le jeu intercommunal. Rapidement, les membres qui ne trouvaient aucun intérêt à leur participation se sont démobilisés. Ce sont ces enjeux typiques de reconnaissance et de remobilisation qui ont mené le conseil citoyen à s'enfermer dans un rôle qui ne devait pas être le sien.

⁹⁸⁷ Pour ce cas, on ne mentionnera pas systématiquement l'appartenance des conseillers citoyens au collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux », car tous nos enquêtés proviennent du premier.

⁹⁸⁸ Citation de Bénédicte COCHET, secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier de la Taverne de Fontain-Turrières, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 28 janvier 2019 qui s'est déroulée de 15:54 à 18:35 au centre d'entraide Mère-Teresa.

⁹⁸⁹ Citation de Romuald MONET, président et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier de la Taverne de Fontain-Turrières, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 28 janvier 2019 qui s'est déroulée de 15:54 à 18:35 au centre d'entraide Mère-Teresa.

Ce 28 janvier 2019, le conseil citoyen de Fontain-Turrières nous convie pour une réunion de travail au centre d'entraide Mère-Teresa. À l'ordre du jour, la « crêpe-party » organisée pour la Chandeleur.

En fait, des actions d'animation et de convivialité (fêtes, déjeuners, goûters par exemple) sont régulièrement mises en œuvre par les conseils citoyens de notre échantillon — c'est même leur activité principale après les questions de fonctionnement interne de l'instance — pour leur offrir un espace de visibilité et tenter de recruter de nouveaux membres à l'occasion d'un évènement qui permet de renforcer le lien social dans le quartier — à ce titre, les « petits-déjeuners du conseil citoyen de Bruant sont particulièrement emblématiques. Malgré leur présence théorique, les conseillers citoyens restent largement invisibles et inconnus des habitants qu'ils sont censés représenter. Dès lors, ces actions deviennent des outils essentiels pour favoriser l'« engagement participatif » et pour maintenir un engagement citoyen actif.

Pourtant, ce type d'action n'a pas presque jamais l'effet escompté. Lors d'une observation menée à Bruant le 16 septembre 2016, nous avons déjà constaté le désintérêt total des habitants pour le dispositif du quartier Marguerite-Duras. Au marché nocturne, le stand du conseil citoyen n'avait été visité que par des enfants intéressés par l'offre d'une « barbe à papa » gratuite. Penchés sur les cartes en attendant leur ticket, ceux-ci localisaient leur immeuble dans le quartier et ceux-là indiquaient les lieux où ils avaient trouvé leur meilleur personnage dans un jeu-vidéo sur mobile qui nécessite d'explorer l'environnement.

Pendant toute la réunion donc, les membres du conseil citoyen de Fontain-Turrières discutent de l'organisation de la « crêpe-party » : la date et l'heure, la stratégie de communication sur l'évènement, l'inscription des participants et les problèmes logistiques. Comme il comprend que le prochain chantier du conseil citoyen concernera des boîtes de conserve, de la paille et de la peinture pour la fête de Pâques, l'enquêteur ne reviendra pas sur ce terrain ; comme sur bien d'autres⁹⁹⁰. Ce décalage entre les attentes et les résultats de l'action publique incite d'ailleurs les conseillers citoyens à se démobiliser — on y reviendra dans le **sixième chapitre**.

*

⁹⁹⁰ À ce propos, l'ennui du chercheur sur son terrain d'enquête constitue une question de recherche tout à fait stimulante.

Cette **première section** nous a permis d'évaluer objectivement le dispositif des conseils citoyens. En analysant le décalage entre les attentes fixées par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 et les résultats de la mise en œuvre de cette politique publique dans la région des Hauts-de-France, notre enquête met au jour l'échec irréfutable du nouveau dispositif de l'« offre publique de participation ».

Tout d'abord les conseils citoyens ne sont pas associés à la démarche de « coconstruction » de la politique de la Ville, car leur installation est postérieure à la signature des contrats de ville 2015-2024. Cette trahison fondamentale de la Loi « Lamy » s'explique par la dilution de son « esprit » initial au gré des changements successifs de ministres et par l'incompatibilité du fonctionnement « normal » de la politique de la Ville avec la démarche de concertation envisagée par le législateur.

Dans tous les cas, les gardiens de la démocratie représentative n'offrent pas la possibilité aux conseils citoyens de prendre leur place légitime dans toutes les instances de pilotage de la politique de la Ville. Tenus à l'écart d'un processus de décision publique peu lisible — entre les instances de pilotage, les instances techniques, les instances de programmation et les groupes thématiques du contrat de ville —, les participants sont contraints de s'enfermer dans un rôle d'animation des quartiers populaires qui neutralise complètement les objectifs portés par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Malgré les dispositions prévues dans le cadre juridique, les partenaires de la politique de la Ville ne donnent pas (toujours) les moyens de fonctionner aux conseils citoyens. Dans la région des Hauts-de-France, les nouveaux dispositifs de « démocratie participative » qui sont confrontés à des disparités dans l'allocation des budgets et des lieux de fonctionnement ne parviennent pas à devenir autonomes vis-à-vis des pouvoirs publics en raison d'une formation insuffisante de leurs membres qui demeurent des « profanes » de l'action publique.

Au terme de cette évaluation, nous pouvons donc affirmer que le nouveau dispositif de « démocratie participative » reproduit tous les écueils de l'« offre publique de participation » déjà largement documentés dans la littérature scientifique. En dépit de ces dysfonctionnements, nous allons maintenant démontrer que les pouvoirs publics se figent dans une posture inertie qui conduit les conseils citoyens à une mort certaine.

Section 2.

L'inertie de l'action publique face à l'échec du dispositif conduit les conseils citoyens à la mort

Cette **seconde section** est dédiée à l'analyse de la réaction des pouvoirs publics face aux dysfonctionnements des conseils citoyens. Quel est le dispositif mis en œuvre par les pilotes de la politique de la Ville pour détecter les anomalies qui affectent le fonctionnement normal des conseils citoyens ? Qui sont les évaluateurs ? Quel est le discours des évaluateurs sur l'échec des conseils citoyens ? Comment la qualité de l'évaluateur influence-t-elle le diagnostic de l'évaluation ? En quoi les évaluations orientent-t-elles la réaction de l'action publique ? Les ajustements permettent-ils de résoudre les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du dispositif ?

À travers l'étude des mécanismes de « dissonance cognitive » qui touchent les pilotes de la politique de la Ville dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que malgré le constat d'échec établi par les évaluateurs (**5.2.1.**), les pouvoirs publics assument une posture de déni qui nourrit un mépris institutionnel à l'égard des habitants des quartiers populaires (**5.2.2.**) et que le dispositif est laissé à l'abandon par l'action publique (**5.2.3.**).

5.2.1. Les évaluations convergent pour faire un constat d'échec du dispositif des conseils citoyens

À travers l'analyse des discours sur l'échec des conseils citoyens, nous démontrons que le discours des organismes publics d'évaluation glisse progressivement d'un optimisme mesuré vers la reconnaissance de ses difficultés (**5.2.1.1.**), que les professionnels de la politique de la Ville mettent en garde les pouvoirs publics sur les obstacles à son implémentation (**5.2.1.2.**), et que la « coalition de cause » néo-communautarienne critique le décalage entre les promesses de la Loi « Lamy » et sa réalité opérationnelle (**5.2.1.3.**).

5.2.1.1. Le glissement progressif du discours des organismes publics d'évaluation d'un optimisme mesuré vers la reconnaissance des difficultés rencontrées par les conseils citoyens

Après la création du CNSCC en 2015 et le lancement de la mission d'évaluation des conseils citoyens, c'est le CGET qui est chargé du suivi quantitatif de l'installation du nouveau dispositif de « démocratie participative » de la politique de la Ville sur l'ensemble du territoire national — on l'a vu dans le **troisième chapitre**.

Pour ce faire, l'administration centralise les données recueillies auprès des préfets et des PDEC, qui s'appuient eux-mêmes sur le travail des délégués du préfet, lesquels font remonter les réponses d'une enquête par questionnaire passée au niveau des intercommunalités et des communes — c'est complexe, mais c'est la chaîne de commandement classique.

Au départ, les statistiques sur la mise en œuvre des conseils citoyens ne font pas encore l'objet de publicité et le manque de données de suivi complètes à l'échelle nationale est un obstacle à l'évaluation⁹⁹¹. Pour pallier ces lacunes, le CGET mène donc des études ponctuelles afin de collecter des informations sur l'état d'avancement, les caractéristiques et le fonctionnement des instances en cours d'installation sur l'ensemble du territoire.

Lorsque l'ONPV succède à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et au Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU le 19 janvier 2016, cette enquête par questionnaire est reprise par ses agents et les résultats sont pour partie publiés dans des rapports annuels.

Partant des enquêtes de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 et 2022⁹⁹² qui évoquent les conseils citoyens, nous examinons le discours de l'ONPV — tout à fait représentatif des organismes d'évaluation public — sur l'échec du dispositif.

Dans les premiers temps de l'évaluation — c'est-à-dire entre 2015 et 2016 —, l'ONPV se concentre sur la présentation des objectifs de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 et affiche un grand optimisme, l'accent étant mis sur la potentialité plutôt que sur les résultats tangibles à ce stade précoce du processus de mise en œuvre.

⁹⁹¹ Entretien avec Kévin DEMANGECLAUDE (n° 1), chargé d'évaluation et d'analyses territoriales au CGET, réalisé le 22 janvier 2019 entre 14:16 et 14:59 par téléphone.

⁹⁹² En 2021, les conseils citoyens ne font pas partie des « fiches thématiques » présentées dans le rapport annuel de l'OPNV.



« En février 2016, tous les conseils citoyens [du département de Saône-et-Loire] étaient installés, avec des dates d'installation s'échelonnant entre l'automne 2015 et février 2016. Pour la plupart, leur mise en œuvre s'écarte du strict cadre de la loi mais marque néanmoins une réelle volonté sur le sujet : la création d'un conseil citoyen supplémentaire sur un quartier de centre-ville distinct du quartier prioritaire, la représentation majoritaire souhaitée des habitants (2/3 des membres), la volonté d'accorder une place importante aux jeunes (1/4 des membres dans la majorité des conseils citoyens constitués), les moyens attribués aux conseils citoyens pour la formation et l'accompagnement (moyens humains supplémentaires, formations dispensées aux membres, appui par un prestataire extérieur, etc.). Certains territoires envisagent également de renforcer le pouvoir d'agir en permettant au conseil citoyen de gérer le Fond[s] de participation des habitants. Au regard de la conformité à la loi, si la parité femmes-hommes n'est pas toujours atteinte suite au tirage au sort, elle demeure un objectif à atteindre. Par ailleurs, bien que la question de l'autonomie et de l'indépendance des conseils citoyens reste en construction, les élus ne sont pas présents dans la majorité d'entre eux. »⁹⁹³

Dans son rapport annuel de 2015, l'ONPV met déjà au jour un écart fondamental entre le cadre juridique et sa traduction à l'échelle locale. Par exemple, la parité n'est pas respectée et les conseils citoyens ne sont pas indépendants et autonomes vis-à-vis des pouvoirs publics. Cependant, ce décalage est interprété comme un signe de « volontarisme » en matière de « participation citoyenne ». En effet, les acteurs de l'action publique se saisiraient de la souplesse de la Loi « Lamy » pour dépasser les attentes du législateur sur d'autres éléments et renforcer l'*empowerment* des habitants des quartiers populaires.

Dans un deuxième temps — c'est-à-dire entre 2017 et 2020 —, l'ONPV affiche un optimisme plus mesuré et commence à reconnaître plus explicitement les difficultés rencontrées par les conseils citoyens à l'aide de données objectives.



« Faisant l'objet de dynamiques contrastées sur l'ensemble du territoire français, ils ont tantôt permis de véritables collaborations entre pouvoirs publics, habitants et associations [...], tantôt constitué un nouveau dispositif,

⁹⁹³ ONPV, *Rapport 2015*, *onpv.fr* [en ligne], avril 2016, pp. 284-285. Disponible sur : <https://www.onpv.fr/uploads/media_items/rapport-onpv-2015.original.pdf>, consulté le 26 septembre 2024.

obligatoire pour les mairies et peu investies par ses habitants [...], parfois été combattus par les municipalités [...]. Leur faible articulation aux projets de renouvellement urbain, de même que le caractère descendant de ce dispositif [...] semblent cependant œuvrer dans une grande partie des cas à la démobilisation des acteurs de ces conseils dans les QPV. Les réussites locales semblent quant à elles s'appuyer sur des processus d'autonomisation relative vis-à-vis des pouvoirs publics, permises par des configurations locales (histoire militante et associative, octroi de fonds pour la conduite d'expertises indépendantes...). »⁹⁹⁴

Dans son rapport annuel de 2020, l'ONPV nourrit son analyse de la littérature scientifique (très critique) sur l'évaluation du dispositif et adopte une posture plus nuancée. D'un côté, les données démontrent un échec généralisé en soulignant les limites structurelles des conseils citoyens comme leur caractère descendant et leur faible intégration aux projets de renouvellement urbain qui favorisent la démobilisation des participants. De l'autre, les études suggèrent que le « succès » des conseils citoyens dépend principalement des configurations locales, du volontarisme politique, des moyens alloués, de l'indépendance et de l'autonomie accordées à ces instances.

Dans un troisième temps — c'est-à-dire entre 2021 et 2023 —, l'ONPV adopte une posture paradoxale. Tout en se réjouissant que « *près de 10 ans après, trois-quarts des conseils citoyens sont actifs* »⁹⁹⁵, l'Observatoire avertit sur « *le délitement d'un certain nombre de conseils citoyens* » et sur « *le risque d'essoufflement de la participation citoyenne* »⁹⁹⁶.



« *Un critère ne peut [...] pas à lui seul déterminer si un conseil citoyen est actif. Les informations sur le profil d'un conseil citoyen [...] (issues de l'enquête) sont par ailleurs limitées car elles ne prennent pas en compte des éléments essentiels tels que les ressources disponibles, l'engagement des élus, l'accompagnement pour les services de l'État, le rôle des associations, la formation et l'information des membres du conseil citoyen. Le bilan de la [Direction générale déléguée de*

⁹⁹⁴ ONPV, *Rapport 2020. Vulnérabilités et ressources des quartiers prioritaires*, onpv.fr [en ligne], juillet 2021, pp. 102-103. Disponible sur : <https://www.onpv.fr/uploads/media_items/onpv-rapport-2020c.original.pdf>, consulté le 26 septembre 2024.

⁹⁹⁵ ONPV, *Rapport 2022. Dynamiques citoyennes dans les quartiers prioritaires*, onpv.fr [en ligne], décembre 2023, p. 69. Disponible sur : <https://www.onpv.fr/uploads/media_items/onpv-rapport-2022.original.pdf>, consulté le 26 septembre 2024.

⁹⁹⁶ *Ibid.*, p. 72.

la politique de la ville (DGDPV)] sur les démarches participatives dans les quartiers a identifié ces éléments comme étant essentiels pour le bon fonctionnement des conseils citoyens. Cependant, leur impact sur l'activité de ces conseils ne peut être mesuré dans le cadre de cette étude, faute de données disponibles à ce jour. »⁹⁹⁷

Dans son rapport annuel de 2022, l'ONPV met surtout en évidence la difficulté d'évaluer l'impact réel des conseils citoyens. Ces prétextes méthodologiques peuvent être perçus comme un refus implicite de tirer un véritable bilan critique de la mise en œuvre du dispositif — alors même que les rapporteurs indiquent qu'« *il était trop tôt pour faire un état des lieux* » à partir des études menées en 2017 et qui relevaient principalement de la période d'installation⁹⁹⁸. En insistant sur l'insuffisance des données quantitatives et qualitatives — c'est-à-dire sur des justifications techniques —, l'Observatoire se place dans une posture d'évitement qui lui permet de ne pas reconnaître explicitement l'échec du dispositif des conseils citoyens⁹⁹⁹.

En tant qu'organisme public d'information et d'évaluation, l'ONPV choisit délibérément d'adopter une approche équilibrée entre l'idéal démocratique que représentent les conseils citoyens et la réalité opérationnelle du nouveau dispositif de « démocratie participative ». En fait, c'est une forme de soutien critique qui permet d'évaluer la politique publique tout en encourageant son développement et son amélioration. Ce ton, qui tend vers une reconnaissance objectivée des difficultés sans toutefois franchir le pas vers une déclaration formelle d'échec, est le plus courant chez les acteurs institutionnels chargés de l'évaluation des conseils citoyens. En s'exprimant sur ce mode, les observateurs évitent ainsi de formuler une critique trop directe ou un jugement trop négatif et explicite qui conduirait les pouvoirs publics à se voir endosser la responsabilité de la faillite des politiques de « démocratie participative ».

Moins les évaluateurs dépendent des pouvoirs publics, et plus ils sont critiques dans leur appréciation des faits. Par exemple, les professionnels de la politique de la Ville mettent rapidement en garde les acteurs de l'action publique sur les obstacles à l'implémentation des conseils citoyens dans leurs réseaux.

⁹⁹⁷ *Ibid.*, p. 69.

⁹⁹⁸ *Ibid.*, p. 61.

⁹⁹⁹ Cependant, ces justifications pourraient aussi traduire un manque de moyens alloués par l'État pour réaliser ces études.

5.2.1.2. La mise en garde précoce des professionnels de la politique de la Ville sur les obstacles à l'implémentation du dispositif des conseils citoyens

Figurant parmi les participants au premier CNSCC qui s'est tenu le 30 mars 2015¹⁰⁰⁰, Étienne VARAUT présente à l'assemblée les premières conclusions de l'enquête annuelle de l'IR-DSU dont il est le vice-président¹⁰⁰¹.

Ce rapport intitulé *Mise en œuvre des conseils citoyens. Une démarche à inscrire dans la durée* et publié le 18 mai 2015 s'appuie sur le témoignage de 120 professionnels de la politique de la Ville¹⁰⁰² pour évaluer l'avancée de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens, identifier les freins rencontrés et les solutions trouvées, dégager des enjeux de travail pour les années à venir, et déterminer comment cette nouvelle instance peut contribuer au développement de la participation citoyenne et au pouvoir d'agir des habitants dans les quartiers populaires¹⁰⁰³.

Historiquement, c'est le premier rapport public qui propose une évaluation de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens. Cet exemple est particulièrement représentatif de la position des professionnels de la politique de la Ville — largement documentée par les CRPV — sur le sujet. Réalisée au moment où la majorité des collectivités territoriales entrait dans la phase opérationnelle de mise en œuvre, cette enquête reste toutefois prudente sur la question de l'« échec » des conseils citoyens.

En mobilisant une perspective historique sur les faillites antérieures des dispositifs de l'« offre publique de participation », l'IR-DSU met en garde les pouvoirs

¹⁰⁰⁰ Ce premier comité a réuni des représentants de l'AMF, de l'ACUF, de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'AMVBF, de la FCSF, du CNLRQ, de PSN, de l'UNADEL, de l'IR-DSU, des CRPV, de l'Association nationale des délégués du préfet, des PDEC, des sous-préfets ville, de l'ANRU et du CGET.

¹⁰⁰¹ BOISSIÈRE Benoît, « "4 enjeux pour la mise en œuvre des conseils citoyens", la contribution de l'IRDSU au comité de suivi des conseils citoyens du 29 mars », *irdsu.net* [en ligne], 1^{er} avril 2015. Disponible sur : <<http://www.irdsu.net/irdsu/les-propositions/4-enjeux-pour-la-mise-en-oeuvre-des-conseils-citoyens-la-contribution-de-lirdsu-au-comite-de-suivi-des-conseils-citoyens-du-29-mars/>>, consulté le 6 décembre 2023 (via *web.archives.org*).

¹⁰⁰² Menée en février 2015, l'enquête IR-DSU 2015 est fondée sur l'analyse de 92 réponses à un questionnaire en ligne d'une cinquantaine de questions autour de la mise en œuvre, de la composition et du fonctionnement des conseils citoyens, sur les résultats d'une journée de travail du réseau de la région Lorraine qui s'est tenue le 4 février 2015 à Uckange (Moselle) avec une vingtaine de professionnels des collectivités territoriales et des centres sociaux, et sur l'analyse de six entretiens individuels avec des membres d'équipes-projets en charge de la mise en œuvre des conseils citoyens dans différentes régions.

¹⁰⁰³ IR-DSU, « Mise en œuvre des conseils citoyens. Une démarche à inscrire dans la durée », *irdsu.net* [en ligne], 18 mai 2015. Disponible sur : <<http://www.irdsu.net/irdsu/les-propositions/4-enjeux-pour-la-mise-en-oeuvre-des-conseils-citoyens-la-contribution-de-lirdsu-au-comite-de-suivi-des-conseils-citoyens-du-29-mars/>>, consulté le 6 décembre 2023 (via *web.archive.org*).

publics face à l'inertie institutionnelle qui tend à reproduire des schémas connus malgré l'échec avéré de ces modèles descendants.



« Cet argument de la "résistance des élus à la participation" recouvre des réalités diverses et des mécanismes complexes dans lesquels les administrations, les équipes-projets, les associations et les habitants ont parfois toute leur responsabilité. Il faut donc savoir "qualifier" les résistances pour trouver les argumentaires ou les méthodes adaptées pour convaincre. L'échec assez fréquent des générations de dispositifs de participation imposés d'en haut, comme les conseils de quartier ou les conseils de développement, représente par exemple un frein tout aussi marquant que la "frilosité" des élus. Le sentiment d'impuissance des pouvoirs publics à véritablement investir ce champ joue donc souvent. Et comme très peu d'évaluations ont été menées, comme la phase de diagnostic a été très largement oubliée au moment de s'engager dans les conseils citoyens, les conditions qui seraient à réunir restent très floues pour de nombreux acteurs locaux. »¹⁰⁰⁴

Dans son rapport, l'IR-DSU souligne que les résistances à la « démocratie participative » ne sauraient être incombées aux seuls élus, car la politique de la Ville implique une multitude d'acteurs qui participent à leur tour à l'enlisement des dispositifs. En adoptant une approche historique, le réseau entend démontrer que l'échec récurrent de l'« offre publique de participation » — par exemple, l'IR-DSU évoque le cas des conseils de quartier et des conseils de développement — est le symptôme d'une incapacité structurelle des pouvoirs publics à réformer en profondeur la « démocratie participative » à la française et son mode de fonctionnement descendant. Afin de qualifier les résistances à l'approfondissement de la participation citoyenne, les rapporteurs proposent d'engager une évaluation et un diagnostic systématiques des pratiques à l'échelle locale — comme le prévoyait initialement le cadre juridique.

Face à l'hypothèse de la complexité contextuelle de la « démocratie participative », l'IR-DSU suggère donc aux acteurs de l'action publique de s'inscrire dans une démarche globale adaptée aux configurations politiques et sociales des territoires sur lesquels la politique de l'« offre » se déploie.



« La réforme de la politique de la Ville a fixé des objectifs ambitieux [...]. Transformer cette réalité ne peut donc se faire que dans la durée. L'enjeu n'est

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*, p. 20.

donc pas de créer rapidement "le bon conseil citoyen" mais de savoir petit à petit changer la place des habitants dans la décision publique. Et d'avoir à terme une "démarche participative" qui ne repose pas que sur le conseil citoyen, qui soit opérationnelle et dans laquelle les parties prenantes se retrouvent. Cela demandera d'accepter les expérimentations et les échecs, un suivi permanent et l'évolution d'un dispositif qui ne peut absolument pas être figé. [...] C'est donc un travail au plus près des habitants, adapté aux réalités locales, qui s'est engagé. »¹⁰⁰⁵

Rejetant la proposition de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 d'instaurer la mise en œuvre d'un dispositif uniforme sur l'ensemble du territoire national, le rapport affirme que la « démocratie participative » est avant tout une philosophie qui se construit dans la durée en s'ajustant aux dynamiques locales. En entretien, José DHERS résume la maxime des professionnels de la politique de la Ville : « *la participation, ça ne se décrète pas* » et « *on ne fait pas le bonheur des gens sans eux* »¹⁰⁰⁶. Ce positionnement met au jour l'enjeu central de la souplesse et de l'expérimentation dans les démarches de participation citoyenne, ce qui implique d'assumer les échecs des politiques de « démocratie participative » comme autant d'étapes nécessaires au processus d'apprentissage institutionnel.

En dépit des nombreuses difficultés qu'il met au jour, l'IR-DSU suggère que l'objectif normatif des conseils citoyens — approfondir la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville — peut être atteint si la mise en œuvre du dispositif est constamment réajustée dans le temps long de l'action publique. Toutefois, cette condition *sine qua non* qui contribue à reproduire le « mythe » est sans doute révélatrice d'un scepticisme implicite quant à la réussite de cette entreprise : la réserve de l'IR-DSU ne vise pas tant à critiquer les conseils citoyens qu'à reconnaître de façon pragmatique l'ensemble des défis posés par le fonctionnement de l'action publique française et de ses acteurs inscrits dans des cultures politiques, professionnelles et organisationnelles délétères pour l'épanouissement de la participation citoyenne.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹⁰⁰⁶ Entretien avec José DHERS (n° 1), professionnel et militant de la politique de la Ville, réalisé le 5 novembre 2020 de 10:00 à 11:34 en visioconférence.

Encore plus critique, la « coalition de cause » néo-communautarienne met au jour le décalage entre les promesses de la Loi « Lamy » et la réalité opérationnelle des conseils citoyens.

5.2.1.3. La « coalition de cause » néo-communautarienne critique le décalage entre les promesses de la loi « Lamy » et la réalité opérationnelle des conseils citoyens

Après la promulgation de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, PSN poursuit son travail militant dans l'expérimentation des tables de quartier et dans l'évaluation du dispositif des conseils citoyens — on l'a vu dans le **deuxième chapitre**.

Dès 2015, la Coordination nationale conduit une enquête auprès des participants en collaboration avec l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) dont les résultats sont présentés lors d'une journée de bilan qui se tient le 10 juin 2016 au Palais de la femme à Paris¹⁰⁰⁷.

Poussés par leur « habitus » professionnel, les chercheurs universitaires de la nébuleuse PSN décident de lancer un programme de « co-évaluation » des conseils citoyens avec leurs membres pour déterminer si le nouveau dispositif de l'« offre publique de participation » constitue bien une opportunité d'approfondir le processus démocratique dans les quartiers populaires.

Coordonné par une équipe composée d'enseignants-chercheurs, de responsables associatifs volontaires et d'une étudiante en stage, ce projet de recherche financé par l'ONPV (*via* le CGET) s'étale du mois de janvier au mois de juin 2017 et donne lieu à deux journées de rencontre organisées à l'Université Paris Ouest Nanterre les 25 janvier et 13 mars 2017 avec le soutien du GIS D&P et la collaboration de PSN.

Au total, 22 études qualitatives (entretiens et observations) sont conduites sur 38 terrains de recherche par une équipe composée de 75 étudiants — dont l'auteur de cette thèse fait partie — et 27 enseignants-chercheurs — dont l'un de nos directeurs de thèse fait partie — provenant de 11 établissements d'enseignement supérieurs dans les

¹⁰⁰⁷ ICPC, PSN, « Conseils citoyens : où en est-on deux ans après le vote de la loi ? », *i-cpc.org* [en ligne], 10 juin 2016. Disponible sur : <<https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2017/04/CR-10-juin-Conseil-citoyen-1.pdf>>, consulté le 12 décembre 2023.

régions amiénoise, bordelaise, lilloise, lyonnaise, parisienne et tourangelle afin d'évaluer le fonctionnement, les apports et les limites des conseils citoyens¹⁰⁰⁸.

Ce projet s'est conclu par une journée de travail qui s'est tenue le 1^{er} juillet 2017 à l'Université Paris Ouest Nanterre. Publiée en 2018, la synthèse nationale rédigée par Léa BILLEN avec l'aide de Marie-Hélène BACQUÉ, Jeanne DEMOULIN, Romain LADENT, Jérémy LOUIS et Bénédicte MADELIN constitue un document intéressant pour étudier le discours typique¹⁰⁰⁹ des acteurs la « nébuleuse » et de la « coalition de cause » néo-communautarienne — et plus généralement, des chercheurs universitaires — sur l'échec du dispositif des conseils citoyens.

Dans son rapport de recherche, Léa BILLEN s'appuie sur des études de cas menées sur tout le territoire afin de capturer la complexité des expériences des conseils citoyens et de fournir une évaluation claire et nuancée de leur impact.

Pour présenter ses conclusions, la géographe recourt à un langage académique et adopte une approche analytique et comparative qui permet de recontextualiser les enquêtes de terrain dans les cadres théoriques et empiriques de la littérature scientifique sur la « démocratie participative » — les symptômes de l'échec étant présentés comme des indicateurs de lacunes structurelles plus profondes, comme dans le rapport de l'IR-DSU.

Contrairement aux organismes publics d'évaluation et aux professionnels de la politique de la Ville qui ont adopté une stratégie plus prudente pour maintenir une relation constructive et continue avec les autorités, les coordinateurs de la co-évaluation des conseils citoyens bénéficient d'une certaine indépendance par rapport aux pouvoirs publics¹⁰¹⁰ et disposent d'une plus grande autonomie qui leur permet d'adopter une position plus tranchée et critique. En objectivant sans détours l'échec des conseils citoyens, PSN et ses alliés remettent sur la table des négociations les

¹⁰⁰⁸ Cette recherche collective a associé 75 étudiants et 27 enseignants-chercheurs de l'ENTPE de Lyon, de l'École d'urbanisme de Paris (EUP), de l'Université de Bordeaux, de l'Université de Lille, de l'Université de Lyon, de l'Université de Montpellier, de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, de l'Université Paris 8 Vincennes - Saint-Denis, de l'Université Paris Ouest Nanterre, de l'Université de Picardie Jules Verne (UPJV) et de l'Université François Rabelais de Tours. En master de science politique à l'Université de Lille, nous avons participé à ce projet de recherche avec notre directeur de mémoire, Rémi LEFEBVRE.

¹⁰⁰⁹ Comme nous rejoignons les conclusions de la co-évaluation et que les conclusions de la co-évaluation rejoignent les nôtres, nous avons fait le choix d'analyser la forme plutôt que le fond du rapport.

¹⁰¹⁰ En entretien, Marie-Hélène BACQUÉ et Jeanne DEMOULIN nous confient que le CGET — qui finance la co-évaluation *via* l'ONPV — était en désaccord avec les pistes de travail mais qu'il n'a pas tenté d'encadrer le programme de recherche pour autant. Entretien avec Marie-Hélène BACQUÉ (n° 2), professeure en études urbaine, réalisé le 1^{er} décembre 2020 de 18:06 à 18:46 en visioconférence ; Entretien avec Jeanne DEMOULIN (n° 1), maîtresse de conférences en science de l'éducation, réalisé le 12 janvier 2021 de 14:02 à 14:35 en visioconférence.

préconisations du rapport « Mechmache-Bacqué » pour résoudre la crise, plus globale, de la politique de la Ville et de l'action publique française.

En 2019, cette démarche de co-évaluation aboutit à la publication d'un dossier dans la revue *Participations* intitulé « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? » et coordonné par Marie-Hélène BACQUÉ et Jeanne DEMOULIN qui rassemble les contributions de 18 auteurs¹⁰¹¹ dans neuf articles scientifiques (Arhip-Paterson, Bilella, Petit, 2019 ; Bachir, Lefebvre, 2019 ; Bacqué, Demoulin, 2019 ; Billen, 2019 ; Bellavoine, Blondel, 2019 ; Daquin *et al.*, 2019 ; Gauthier, 2019 ; Louis, 2019 ; Madelin, 2019).

Malgré un constat largement partagé par les évaluateurs, les pouvoirs publics refusent de reconnaître l'échec du dispositif des conseils citoyens et ce déni nourrit un mépris institutionnel à l'égard des quartiers populaires.

5.2.2. Le déni de l'échec des conseils citoyens nourrit un mépris institutionnel à l'égard des habitants des quartiers populaires

À travers l'analyse de la réaction des pouvoirs publics aux dysfonctionnements des conseils citoyens, nous démontrons que le gouvernement par circulaires ne parvient pas à insuffler une nouvelle dynamique au dispositif (5.2.2.1.) et que les pilotes de la politique de la Ville résistent à sa réforme pourtant rendue nécessaire par les résultats de l'action publique (5.2.2.2.).

5.2.2.1. Le gouvernement par circulaires ne parvient pas à insuffler une nouvelle dynamique au dispositif des conseils citoyens

Initialement, la Loi « Lamy » prévoyait que « *les modalités d'application* » de l'article 7 — et en particulier que les « *les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens* » — seraient « *précisées par un arrêté du ministre chargé de la Ville* »¹⁰¹². Ces décrets d'application ne verront jamais le jour, et les consignes prendront la forme d'un « cadre de référence national » mis en ligne au mois de juillet

¹⁰¹¹ Parmi eux, on compte la contribution de Bénédicte MADELIN, qui expose dans un entretien le fruit du travail d'évaluation mené par PSN à Marie-Hélène BACQUÉ et à Jeanne DEMOULIN.

¹⁰¹² « Article 7 », in *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, 2014, *op. cit.*

2014 par le ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports¹⁰¹³. Cependant, ce document — dont on a retracé la genèse dans le **quatrième chapitre** — est complètement dépourvu de force juridique.

Pour faire face aux nombreux dysfonctionnements dans la mise en œuvre du dispositif, le ministère de la Ville et son administration centrale sont contraints de préciser les modalités d'application du cadre juridique et du « cadre de référence » par une batterie de circulaires diffusées pendant l'année 2014 ¹⁰¹⁴. Ce mode de gouvernement — dont les logiques et les conséquences sont analysées dans le **troisième chapitre** — illustre une tension fondamentale de l'action publique entre la nécessité de standardiser les politiques de « démocratie participative » à l'échelle nationale et de les adapter à l'échelle locale. Toutefois, les circulaires sont des actes administratifs dépourvus de portée normative et aucune disposition ne vient répondre à l'enjeu fondamental du manque de moyens. En définitive, les pouvoirs publics maintiennent donc une forme de *statu quo* institutionnel.

Après les attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris qui causent la mort de 130 personnes, le gouvernement engage une réflexion profonde sur la cohésion sociale qui met en exergue les défis auxquels font face les QPV en termes d'exclusion et de radicalisation. Dans leur circulaire du 15 janvier 2015, Patrick KANNER et Myriam EL KHOMRI invitent les préfets à mobiliser les habitants, les associations et les acteurs locaux des quartiers populaires pour favoriser l'écoute et le dialogue face à l'horreur¹⁰¹⁵. Cette mobilisation doit alimenter le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté déposé à l'Assemblée nationale le 13 avril 2016, et qui prévoit de renforcer le rôle des conseils citoyens.

En attendant son adoption, une « Rentrée citoyenne » est lancée à l'automne 2016 par Patrick KANNER et par Hélène GEOFFROY. Cet événement qui se déroule sur six semaines s'articule en deux phases. Pour la première phase, des rencontres territoriales sont organisées par les préfets à l'échelle de la région et du département pour permettre aux conseillers citoyens et aux adultes-relais d'échanger sur les questions d'éducation, d'emploi, de cadre de vie et de participation citoyenne. Pour la

¹⁰¹³ Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, 2014, *op. cit.*

¹⁰¹⁴ Valls, 2014, *op. cit.* ; Kanner, Vallaud-Belkacem, 2014, *op. cit.*

¹⁰¹⁵ EL KHOMRI Myriam, KANNER Patrick, « Circulaire du 15 janvier 2015 relative à la mobilisation des associations pour la citoyenneté », *i.ville.gouv.fr* [en ligne], 15 janvier 2015. Disponible sur : <http://i.ville.gouv.fr/index.php/download_file/5609/10231/circulaire-du-15-janvier-2015-de-patrick-kanner-ministre-de-la-ville-de-la-jeunesse-et-des-sports-et-de-myriam-el-khomri-secretaire-d-etat>, consulté le 15 décembre 2023.

seconde phase, des rencontres nationales sont organisées les 17, 25 et 27 octobre 2016 à Paris pour conclure les échanges.

Pendant la dernière journée se tient le « Forum national des conseils citoyens » qui rassemble près de 1 000 personnes venues de toute la France pour participer à des ateliers thématiques, des tables rondes et des conférences-débats portant sur la politique de la Ville et la participation citoyenne. Lors de la restitution des échanges qui clôt la « Rentrée citoyenne » le 27 octobre 2016, François HOLLANDE est présent dans l'assemblée (*encadré n° E5-2*).

Encadré n° E5-2 : Retranscription du discours de François HOLLANDE à la journée de clôture de la « Rentrée citoyenne » du 27 octobre 2016 à Paris¹⁰¹⁶

« Mesdames, Messieurs les ministres, Mesdames, Messieurs,

[...] Je ne me plains pas de cette liberté. Cette liberté que vous avez prise, cette liberté que les conseils citoyens peuvent représenter. Parce que s'il n'y a pas l'expression des citoyens, que veut dire la démocratie ? [...] Mais le conseil citoyen, [...] c'est un outil, un instrument, non pas une structure, mais des hommes et des femmes qui peuvent s'en emparer. [...] Quand on crée un instrument, il faut lui donner les moyens de s'accomplir, de se manifester, de ne pas simplement être dans une confrontation avec les élus, ce n'est pas cela le conseil citoyen. [...] Prendre sa place, toute sa place. J'ai entendu ce que certains disaient, c'était très juste : faut-il encore nous fournir le mode d'emploi, faut-il avoir le temps pour aller dans le conseil citoyen, faut-il savoir exactement qu'est-ce que ces sigles, ces acronymes qu'on prononce dans le cadre de la politique de la Ville veulent dire, faut-il savoir ce qu'est un contrat de ville, faut-il comprendre ce que sont les financements, ce que peut faire une agence comme l'ANRU [...] ce à quoi servent ces milliards pour changer la vie dans les quartiers ? [...] À travers ces contrats de ville, il fallait qu'on puisse donner la parole. [...] Rien n'est pire que le silence, l'indifférence, l'oubli, l'abandon, la relégation. [...] Ce que j'attends de vous à travers ces conseils citoyens, c'est ce que vous avez fait. [...]

¹⁰¹⁶ HOLLANDE François, « Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur les conseils citoyens et la politique de la ville, à Paris le 27 octobre 2016 », *vie-publique.fr* [en ligne], 27 octobre 2016. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/200996-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-les>>, consulté le 29 septembre 2024.

Vous êtes la France ! [...] Nous devons ici porter la même idée de la République. Je sais que c'est la vôtre parce que, en venant dans ces conseils citoyens [...] vous faites la République ! [...] Je crois que nous avons une coconstruction à établir. Mais une politique ne peut réussir que si les citoyens s'en emparent. Il n'y a pas les citoyens d'un côté et les représentants de l'autre. C'est d'ailleurs ce qui mine notre démocratie aujourd'hui. [...] Vous êtes la République, vous êtes ici rassemblés, plus de 1 000 conseillers, 1 000 à pouvoir être à votre place. [...] Merci à tous ceux qui contribuent à donner une image différente de la caricature que l'on a d'un certain nombre de villes et de quartiers. [...] Les révolutionnaires de 1789 s'étaient également posés la question de savoir s'il ne fallait pas des assemblées tirées au sort. C'est ce que nous avons pensé aussi pour ces conseils citoyens, où les citoyens membres seraient tirés au sort, choisis de manière aléatoire et ces conseillers sont là qui s'emparent de ce droit. Emparez-vous de ce droit ! [...].

Merci. »

Dans son discours qu'il veut performatif, le président de la République reconnaît explicitement le rôle des conseils citoyens dans le contexte de la crise de la représentation. En présentant cette nouvelle instance comme « *un outil, un instrument, non pas une structure, mais des hommes et des femmes qui peuvent s'en emparer* », François HOLLANDE cherche à éloigner l'idée que les conseils citoyens seraient un dispositif de plus dans l'« offre publique de participation ». Plutôt qu'une entité formelle, ils constitueraient plutôt un moyen concret — à la fois pragmatique, accessible et flexible — pour les acteurs des quartiers populaires (dont les habitants tirés au sort, auxquels le chef de l'État fait souvent référence) d'atteindre leurs objectifs. Cette terminologie suggère donc que l'efficacité des conseils citoyens dépend avant tout de l'engagement et de l'action des individus qui les composent, plutôt que de leur structure organisationnelle. En fait, cette rhétorique néolibérale permet à François HOLLANDE de reconnaître les difficultés que rencontre le nouveau dispositif de « démocratie participative » sans injecter davantage de moyens pour les résoudre.

Pendant ces rencontres nationales, les pilotes de la politique de la Ville annoncent plusieurs mesures pour tenter de relancer le dispositif des conseils citoyens. Premièrement, ils affirment que l'effort financier sera reconduit en 2017 pour soutenir les actions de formation, d'animation et le recours à l'expertise — ce sont les dépenses

de fonctionnement que nous avons analysées dans la **première section**. Deuxièmement, ils présentent la plateforme *conseilscitoyens.fr* portée par la FCSF et soutenue par le CGET — que nous avons déjà étudiée dans le **troisième chapitre**. Troisièmement, ils rendent compte des avancées contenues dans la Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté qui sera promulguée le 27 janvier 2017¹⁰¹⁷ ; à savoir, la possibilité pour les conseils citoyens de saisir le préfet dans le cadre d'un droit à l'interpellation (article 153) et la possibilité de demander un congé d'engagement de 10 jours par an (article 10). Finalement, ils dévoilent qu'une circulaire prendra en compte les enseignements issus des remontées de terrain de la « Rentrée citoyenne » afin d'assurer les conditions de la pérennisation des conseils citoyens et de l'engagement personnel de ses membres.

Cette circulaire qui est publiée par Hélène GEOFFROY et par Patrick KANNER le 2 février 2017 revient en 10 pages — c'est beaucoup pour ce genre d'acte administratif — sur la création, le rôle et le fonctionnement du dispositif des conseils citoyens en prenant en compte les avancées de la Loi « Égalité et Citoyenneté ». Alors que la circulaire a pour objectif de relancer les conseils citoyens, son contenu s'apparente principalement à un exercice de récapitulation et de clarification sans apporter de nouveauté substantielle capable de transformer radicalement les pratiques des acteurs de la politique de la Ville — comme c'était déjà le cas en 2014, c'est-à-dire trois ans plus tôt.

En toute logique, le gouvernement par circulaires ne parvient donc pas à insuffler une nouvelle dynamique au dispositif qui s'essouffle — si tant est qu'il ait déjà trouvé un souffle. Malgré la nécessité de réformer les conseils citoyens qui se démobilisent massivement, les pouvoirs publics sont entrés dans une logique de résistance passive au changement.

¹⁰¹⁷ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, JORF [en ligne], n° 24, 28 janvier 2017. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033934948>>, consulté le 15 décembre 2023.

5.2.2.2. Les pouvoirs publics résistent passivement à la réforme du dispositif rendue nécessaire par les résultats de l'action publique

Après l'élection d'Emmanuel MACRON à la présidence de la République au mois de mai 2017, le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports disparaît dans un vaste « ministère de la Cohésion des territoires ». En fait, le nouveau chef de l'État ne « croit » pas à la politique de la Ville et la modification du nom de la plus haute division de l'administration publique centrale en charge de cette politique « transversale » (Douillet, Lebrou, Sigalo Santos, 2019) est la première manifestation du rejet de la logique sectorielle de l'action publique.

Pour PSN qui adresse une lettre ouverte au président de la République publiée sur son blog *Mediapart* le 14 septembre 2017, ce changement de nom « *est un signal fort d'abandon envoyé aux habitant[s] des quartiers populaires* »¹⁰¹⁸.

Cet été, la colère des militants est d'autant plus forte que le gouvernement d'Édouard PHILIPPE a mis en œuvre une série de mesures qui impactent très fortement les QPV.

Premièrement, un décret pris le 20 juillet 2017 annule 216 millions euros de dotations de l'État aux collectivités territoriales et supprime par là même 46,5 millions d'euros de crédits alloués au programme « 147 » dédié à la politique de la Ville¹⁰¹⁹. Dans un communiqué de presse daté au 29 juillet 2017, les représentants de l'AMVBF fustigent ce choix budgétaire qui risque de remettre en cause « *l'équilibre social des territoires urbains dégradés et paupérisés, en cours ou en projet de rénovation et de redynamisation urbaines* »¹⁰²⁰. Par exemple, l'annonce du gel de 11 % des crédits met en péril les programmes d'actions déjà entamés par les acteurs locaux — conseils citoyens y compris — depuis le début de l'exercice 2017 sur la base des engagements pluriannuels contractualisés entre l'État et les collectivités territoriales.

¹⁰¹⁸ Coordination nationale « Pas sans nous », « Lettre ouverte des militants des quartiers populaires à Emmanuel Macron », *Mediapart* [en ligne], 14 septembre 2017. Disponible sur : <<https://www.blogs.mediapart.fr/pas-sans-nous/blog/110917/lettre-ouverte-de-militants-des-quartiers-populaires-emmanuel-macron>>, consulté le 15 mars 2023.

¹⁰¹⁹ « Décret n° 2017-1183 du 20 juillet 2017 portant annulation de crédits », JORF [en ligne], n° 0169, 21 juillet 2017. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035251015>>, consulté le 27 septembre 2024.

¹⁰²⁰ CLAIR-ROBELET Julie, « Élus et professionnels vent debout contre les coupes budgétaires », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 31 juillet 2017. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/518667/elus-et-professionnels-vent-debout-contre-les-coupes-budgetaires/>>, consulté le 15 mars 2023.

Deuxièmement, cette décision a suivi de très près l'annonce par Richard FERRAND (ministre de la Cohésion des territoires) de baisser le montant de l'Aide personnalisée au logement (APL)¹⁰²¹ et de supprimer drastiquement le nombre de contrats aidés¹⁰²², fragilisant un peu plus encore des populations déjà en situation d'exclusion sociale et économique.

À l'ouverture des premiers États généraux de la politique de la Ville organisés par Bleu Blanc Zèbre (BBZ), Villes de France (VDF) et l'AMVBF le 16 octobre 2017 à Grigny, Jean-Philippe ACENSI (président de l'association BBZ) lance : « *c'est les émeutes de 2005, sans les émeutes !* »¹⁰²³. Cette manifestation inédite rassemble plus de 1 000 participants, dont 250 élus locaux qui adressent un « *appel solennel* » au président de la République afin de répondre à l'« *urgence sociale* » et au « *ras-le-bol* » généralisé. Dans ce qui deviendra l'« appel de Grigny », les signataires demandent la mise en œuvre de 10 mesures avant le vote du budget de 2018 et la mise en place d'un plan national de solidarité établi dans un délai de trois mois¹⁰²⁴.

Pour résumer, les collectivités territoriales qui ont été écartées de la gouvernance depuis le début du quinquennat réclament le retour du principe de « coconstruction » de la politique de la Ville — sans toutefois y faire explicitement référence — introduit par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Cependant, la participation citoyenne et *a fortiori* les conseils citoyens ne sont pas la priorité de ces « entrepreneurs de cause » — peu ou prou les mêmes qu'en 2005, 2010 et 2012, car le risque d'un effondrement semble imminent si rien n'est fait pour empêcher le décrochage des QPV et de la politique publique qui est menacée d'extinction.

¹⁰²¹ AFP/Le Monde/Reuters, « Les aides au logement baisseront de 5 euros par mois dès octobre », *Le Monde* [en ligne], 22 juillet 2017. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/logement/article/2017/07/22/matignon-annonce-que-l-aide-personnalisee-au-logement-diminuera-de-5-euros-par-mois-des-octobre_5163855_1653445.html>, consulté le 15 mars 2023.

¹⁰²² BELOUEZZANE Sarah, « Les contrats aidés, un coup de pouce à l'emploi jugé trop coûteux par l'exécutif », *Le Monde* [en ligne], 24 août 2017. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2017/08/24/les-contrats-aides-un-coup-de-pouce-a-l-emploi-juge-trop-couteux-par-l-executif_5175952_823448.html>, consulté le 15 mars 2023.

¹⁰²³ DENÈTRE Émilie, « États généraux de la politique de la Ville : les élus locaux mettent la pression et visent déjà plus loin ! », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 16 octobre 2017. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/529539/etats-generaux-de-la-politique-de-la-ville-les-elus-locaux-mettent-la-pression-et-visent-deja-plus-loin/>>, consulté le 15 mars 2023.

¹⁰²⁴ Collectif, « L'appel de Grigny aux États généraux de la politique de la Ville », *bleublanczebre.fr* [en ligne], 17 octobre 2017. Disponible sur : <<https://www.bleublanczebre.fr/2017/10/lappel-de-grigny-aux-etats-generaux-de-politique-de-ville/>>, consulté le 15 mars 2023.

Face aux préoccupations des représentants des quartiers populaires exprimées dans de multiples lettres ouvertes et dans de multiples tribunes — c'est essentiellement une mobilisation d'élus —, Emmanuel MACRON garde le silence pour ne pas céder à ce qu'il considère comme des contre-pouvoirs locaux. Ce faisant, il entretient malgré lui son image de « président des ultra-riches » auprès du grand public (Pinçon, Pinçon-Charlot, 2019).

Lors d'une séquence politique de 24 heures dans les quartiers populaires du département de Seine-Saint-Denis et du département du Nord, Emmanuel MACRON se défend finalement de faire « *une politique pour les riches* »¹⁰²⁵.

Dans un discours prononcé à la Plaine Images — un « *hub* »¹⁰²⁶ européen dédié à l'entrepreneuriat et l'innovation dans les industries créatives — de Tourcoing le 14 novembre 2017, le président de la République annonce d'ailleurs une « *grande mobilisation nationale pour les habitants des quartiers* » (encadré n° E5-3).

Encadré n° E5-3 : Retranscription du discours d'Emmanuel

MACRON à la Plaine Images de Tourcoing, le 14 novembre 2017¹⁰²⁷

« *Pour répondre à ces défis [il s'accoude au pupitre avec le bras droit] ; vous ayant entendus [il place sa main gauche dans sa main droite], ayant entendu l'appel... dit "de Grigny" [il entame des mouvements circulaires avec sa main gauche sur sa main droite] que plusieurs d'entre vous ont initié ou contribué à signer, mais ayant aussi entendu depuis plusieurs mois vos voix sur le terrain [il exprime une fausse moue d'humilité], je voudrais partager quelques convictions. Non pas vous imposer toute une série de solutions, d'instruments, d'outils : quelques convictions profondes. La première, c'est que l'État ne sait pas tout [il marque un temps, regarde son auditoire pour profiter de l'effet de sa formule et sourit]. Et que bien souvent, la difficulté, que vous acteurs de terrain vous avez perçue sur ces sujets, que vous vivez, que d'ailleurs*

¹⁰²⁵ BONNEFOUS Bastien, « À Tourcoing, Emmanuel Macron se défend de faire "une politique pour les riches" », *Le Monde* [en ligne], 14 novembre 2017. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2017/11/14/macron-appelle-a-une-mobilisation-nationale-pour-les-villes-et-les-quartiers_5214644_823448.html>, consulté le 15 mars 2023.

¹⁰²⁶ Dans ce domaine, un *hub* désigne un lieu qui centralise et connecte divers acteurs (entrepreneurs, startups, investisseurs) pour favoriser l'échange d'idées, la collaboration et le développement de projets « innovants ».

¹⁰²⁷ MACRON Emmanuel, « Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur la politique de la ville, à Roubaix le 14 novembre 2017 », *vie-publique.fr* [en ligne], 14 novembre 2017. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/204158-declaration-de-m-emmanuel-macron-president-de-la-republique-sur-la-po>>, consulté le 28 septembre 2024.

tous les élus du territoire m'ont aussi redit hier, c'est qu'il y a besoin de coconstruire [il appuie sur le terme] ces solutions. Et donc de les préparer [il fixe la feuille de son discours], de les discuter, d'y travailler, [il agrippe son pupitre avec les deux mains] de les construire avec les élus, les ass... l'en..., l'ensemble des collectivités territoriales, mais de le faire aussi avec les habitants [il marque un silence], qui, depuis plusieurs années, se sont mobilisés... dans les comités de quartier, dans les conseils de citoyens [on souligne pour noter qu'il se trompe dans le nom exact du dispositif], dans toutes ces associations qui... [il mime avec la main gauche] font ces points de maille en quelque sorte sur le terrain, et font parfois que lorsque tout est abandonné, [il prend une voix plus douce] ça ne craque pas. [il grimace en reprenant son souffle] Et donc, ça n'est pas [il s'accoude de nouveau au pupitre] une politique spécifique avec des outils que je suis venu vous présenter aujourd'hui [il scande avec l'index], c'est une première conviction qui est de dire : nous allons la coconstruire parce que je ne vous parle pas comme à des citoyens de seconde zone à qui il faudrait donner une politique dédiée parce qu'ils n'auraient pas le droit au reste [il sourit], mais parce que l'idée que je me suis toujours fait des quartiers les plus en difficulté, de celles et ceux qui habitent les villes les plus pauvres [il insiste fortement sur le mot], les plus... blessées, les plus meurtries de notre territoire [il pointe son index vers le bas, contre le pupitre], c'est que ce sont des enfants de la République, c'est qu'ils ont d... droit à la même réussite que les autres, c'est qu'ils ne me demandent pas d'ailleurs de l'aide [il insiste fortement sur le mot], des subventions, des contrats de seconde zone, des dispositifs spécifiques, [il ouvre les bras et les mains] ils veulent qu'on leur apporte la possibilité d'accéder à la même chose que les autres ! »

En se posant comme l'interprète légitime des aspirations des habitants des quartiers populaires (« *ils ne [...] demandent pas* » et « *ils veulent* »), Emmanuel MACRON réduit leurs revendications à un désir généralisé de normalisation. Ce faisant, le président de la République déplace le débat vers une critique de la politique de la Ville pour promouvoir un programme d'action publique centré sur le recours au droit commun. Envisagé au prisme du paradigme néolibéral, l'appel à la « coconstruction » lancé par Emmanuel MACRON cache une volonté de réorienter la politique publique vers une approche plus centralisée où les dispositifs spécifiques seraient progressivement démantelés au profit de mesures uniformes sous prétexte de mettre en œuvre le principe d'égalité républicaine. Cependant, cette approche

universaliste et universalisante risque de passer sous silence les inégalités structurelles propres aux QPV et de négliger les besoins spécifiques de ces territoires.

À la fin de son discours, le président de la République remercie Jean-Louis BORLOO « *d'avoir accepté de remettre les gants pour aider à la bataille* »¹⁰²⁸. En effet, le chef de l'État s'est retrouvé contraint par les associations d'élus à commander un rapport — sans rendre publique de lettre de mission, à notre connaissance — à l'ancien ministre délégué à la Ville et maire de Valenciennes qui doit fixer le cap pour une évaluation de la réforme de la politique de la Ville¹⁰²⁹. Toutefois, la refonte des conseils citoyens n'est pas encore mise à l'ordre du jour de l'évaluation nationale.

Faisant suite à l'annonce du lancement d'une « *grande mobilisation nationale pour les habitants des quartiers* », le ministère de la Cohésion des territoires pilote une concertation menée sur une durée de six mois avec tous les acteurs de la politique de la Ville. Pendant cette période, les conseils citoyens sont — en apparence — très étroitement associés au processus de « coconstruction » de l'évaluation de la réforme.

Dès le mois de novembre 2017, le ministère de la Cohésion des territoires organise une consultation nationale avec l'appui de la FCSF sur la plateforme *conseilscitoyens.fr*. Cette enquête qui est close le 5 décembre 2017 permet de recueillir entre 900 et 1 100 réponses selon les questions qui portent sur les thèmes de l'éducation, de la formation et de l'orientation professionnelle, de l'emploi, de la culture, de la mobilité et du soutien à la parentalité¹⁰³⁰.

¹⁰²⁸ *Ibid.*

¹⁰²⁹ Concrètement, le mouvement de mobilisation et de contestation qui aboutit à l'« appel de Grigny » est mené par Jean-Louis BORLOO qui est reconnu et apprécié par les assemblées parlementaires pour son action en faveur des quartiers populaires à gauche comme à droite. Autour de lui gravitent des personnalités politiques proches de l'UDI comme Valérie LÉTARD (alors sénatrice dans le département du Nord) ou Guillaume DELBAR (maire de Roubaix) dont la légitimité repose en partie sur les résultats de la politique de la Ville et qui a besoin des crédits spécifiques du programme « 147 ». Dans la région des Hauts-de-France, l'UDI a su concilier la culture de la gauche socialiste (René VANDIERENDONCK) et de la droite sociale (André DILIGENT) sur les thématiques portées par la politique publique. Ce contexte explique le poids important de l'UDI sur le territoire et le fait que la région soit l'une des seules à mobiliser des crédits de droit commun et des crédits spécifiques pour la politique de la Ville dans le cadre du dispositif de Soutien régional à l'emploi et l'innovation (SREI) par exemple.

¹⁰³⁰ JOUANNEAU Hervé, « Politique de la Ville : la consultation des conseils citoyens est lancée », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 30 novembre 2017. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/538476/politique-de-la-ville-la-consultation-des-conseils-citoyens-est-lancee/>> et <<https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2017/11/questionnaire-conseils-citoyens-vdef-2.pdf>>, consultés le 16 mars 2023.

À partir des résultats du questionnaire, une journée de travail « innovante » qui prend la forme d'un « *hackaton* »¹⁰³¹ est organisée le 16 décembre 2017 à l'Esplanade Diderot (un centre de conférences) situé dans le 12^e arrondissement de Paris, réunissant 150 participants dont près d'une centaine de conseillers citoyens tirés au sort parmi 300 volontaires provenant de l'ensemble du territoire national. Cette journée permet aux personnes mobilisées de travailler sur des pistes d'actions à mettre en place localement en matière d'éducation, de formation et d'emploi. Parmi les 21 « projets » présentés au secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires, cinq sont retenus pour constituer des « prototypes d'actions de terrain », dont celui de la mise en place d'une « cellule de soutien et d'écoute familles » à Roubaix¹⁰³². Ce mode opératoire relève de la logique de l'action publique « par dispositif »¹⁰³³ défendue par Emmanuel MACRON et son entourage politique — dont Julien DENORMANDIE, qui fait partie de son premier cercle.

Publiée le 22 décembre 2017 par Jacques MÉZARD (ministre de la Cohésion des territoires), Julien DENORMANDIE (secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires) et le CGET, la circulaire relative à l'association des parties prenantes à la « coconstruction » de la politique de la Ville indique que « *la mobilisation des parties prenantes doit être la modalité ordinaire de construction de l'action publique en direction des quartiers prioritaires* ». Par ailleurs, le texte précise que « *le suivi et l'évaluation des actions mises en œuvre [notamment au niveau local] doivent laisser une large part aux habitants et aux conseillers citoyens, auxquels il est nécessaire de mieux rendre compte* » et qu'« *ils doivent être associés à l'identification des solutions innovantes et pragmatiques existant sur le terrain, à la définition des axes d'amélioration attachés à chaque politique et à l'élaboration de réponses*

¹⁰³¹ Un *hackathon* est un événement collaboratif de courte durée, généralement d'une journée à une semaine, au cours duquel les participants travaillent en équipe pour créer un projet (souvent un projet informatique ou technologique) fonctionnel en un laps de temps limité.

¹⁰³² MEGGLÉ Caroline, « Politique de la Ville - Une circulaire pour mettre en œuvre la co-construction », *banquedesterritoires.fr* [en ligne], 15 janvier 2018. Disponible sur : <<https://www.banquedesterritoires.fr/une-circulaire-pour-mettre-en-oeuvre-la-co-construction>>, consulté le 16 mars 2023 ; La Fabrique, « Compte rendu du "Hackathon" 16 décembre 2017 », *lafabrique.ville-roubaix.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://lafabrique.ville-roubaix.fr/user/login?destination=actualite/compte-rendu-hackathon-16-decembre-2017>>, consulté le 16 mars 2023 ; CGET, « Rapport d'activité 2017 », *vie-publique.fr* [en ligne], 20 mars 2018. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/rapport/37218-rapport-dactivite-2017-du-commissariat-general-legalite-des-territoire>>, consulté le 16 mars 2023.

¹⁰³³ Cette approche définit les orientations stratégiques de l'action publique et délègue leur mise en œuvre à des dispositifs spécifiques et ponctuels, créés pour répondre de manière flexible et adaptative à des problématiques données.

opérationnelles »¹⁰³⁴. Enfin, la circulaire prévoit que la concertation sera organisée à l'échelle nationale et à l'échelle locale par l'instauration de groupes de travail sur les thématiques de la politique de la Ville pilotés par les services de l'État.

Ici, la référence appuyée et répétée du gouvernement au principe de « coconstruction » témoigne bien de la principale réussite de la Loi « Lamy » : rendre la participation des habitants et des acteurs locaux des quartiers populaires incontournable et indiscutable pour tous, même si elle est dévoyée.

Dans le cadre de la mission sur la politique de la Ville confiée par Emmanuel MACRON à Jean-Louis BORLOO au mois de novembre 2017, les associations d'élus France urbaine et l'AdCF rédigent un pacte présenté pour la première fois lors des « Journées nationales de France Urbaine » qui se tiennent les 5 et 6 avril 2018 à Dijon (Côte-d'Or)¹⁰³⁵.

Alors que le « Pacte de Dijon » est « *un appel à une clarification des responsabilités, exclusives et partagées, des collectivités locales et de l'État* »¹⁰³⁶, les 86 signataires (des intercommunalités) qui plaident pour renforcer leurs prérogatives dans le pilotage et la mise en œuvre de la politique publique ne s'engagent pas explicitement à redoubler leurs efforts pour atteindre l'objectif de « coconstruction » de la politique de la Ville avec les conseils citoyens. Cette omission s'explique sans doute par le faible engouement témoigné par les élus locaux au moment de la création et de la mise en œuvre du dispositif — on l'a vu dans le **deuxième** et dans le **troisième chapitres**.

Remis le 26 avril 2018, le rapport *Vivre ensemble, vivre en grand : pour une réconciliation nationale* piloté par le « père de la rénovation urbaine » élabore 19 « programmes » afin de relancer la politique publique¹⁰³⁷.

¹⁰³⁴ Ministère de la Cohésion des territoires, CGET, « Circulaire du 22 décembre 2017 relative à l'association des parties prenantes à la co-construction de la politique de la ville » (NOR : TERV1728930J), *legifrance.gouv.fr* [en ligne], 24 janvier 2018. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/42937>>, consulté le 16 mars 2023.

¹⁰³⁵ MOUDENC Jean-Luc, RIGAUT Jean-Luc (dir.), « Pacte de Dijon. Cohésion urbaine & sociale : nous nous engageons », *metropole-rouen-normandie.fr* [en ligne], 6 avril 2018. Disponible sur : <https://www.metropole-rouen-normandie.fr/sites/default/files/publication/2019/Pacte_de_Dijon.pdf>, consulté le 27 septembre 2024.

¹⁰³⁶ *Ibid.*

¹⁰³⁷ BORLOO Jean-Louis (dir.), « *Vivre ensemble, vivre en grand : pour une réconciliation nationale* », *vie-publique.fr* [en ligne], 26 avril 2018. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/rapport/37321-vivre-ensemble-vivre-en-grand-pour-une-reconciliation-nationale>>, consulté le 16 mars 2023.

Dans une tribune publiée le 11 mai 2018 par le JDD, 11 associations ¹⁰³⁸ remercient Jean-Louis BORLOO et espèrent du président de la République son soutien au diagnostic et aux propositions de l'ancien ministre.



« *Merci d'avoir mis le doigt sur tant de vérités que vivent au quotidien celles et ceux qui, contre vents et marées, avec des moyens de fortune font exister l'État, la République et l'action citoyenne dans des contextes particulièrement complexes. Albert Camus disait que "mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde", par la reconnaissance de leur vécu, avec vos mots, vous contribuez à alléger le fardeau. [...] L'invisibilité et le manque de reconnaissance tout autant que l'inadaptation des moyens est telle que l'habitude confine parfois à la résignation. [...] Nous lisons dans vos propositions la volonté d'un nécessaire rééquilibrage entre l'urbain et l'humain* », écrivent les signataires¹⁰³⁹.

Cependant, les 19 « programmes » ne mentionnent pas non plus la participation citoyenne et les conseils citoyens. En effet, les élus (en particulier ceux de l'UDI) figuraient déjà parmi les premiers opposants à la création d'un nouveau dispositif de « démocratie participative » dans les quartiers populaires lors des débats parlementaires sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine — on l'a vu dans le **deuxième chapitre**.

Contre toute attente, Emmanuel MACRON récuse le « rapport Borloo » dans un discours qu'il prononce le 22 mai 2018 au palais de l'Élysée devant un parterre de 750 invités et la quasi-totalité des membres du gouvernement¹⁰⁴⁰. Lors d'une séance d'« humiliation publique », le président de la République déclare « *ne pas annoncer un plan banlieue, parce que cette stratégie est aussi âgée que moi* » dans une allusion à peine voilée à l'âge de l'ancien ministre délégué à la Ville (67 ans) qui file la métaphore de l'opposition entre le « nouveau monde » et le « vieux monde ».

¹⁰³⁸ Ces 11 associations sont l'Agence pour l'éducation par le sport (APELS), l'AFEV, le CNLRQ, la Confédération des maisons de jeunes et de la culture de France (CMJCF), les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (Ceméa), la Fédération Léo Lagrange, la Fédération nationale des Francas, la Ligue de l'enseignement, le Mouvement associatif, Unis-Cité et VoisinMalin.

¹⁰³⁹ JDD, « Rapport Borloo sur les banlieues : 11 associations remercient (triplement) l'ancien ministre », JDD [en ligne], 11 mai 2018. Disponible sur : <<https://www.lejdd.fr/Politique/rapport-borloo-11-associations-remercient-triplement-lancien-ministre-3649529>>, consulté le 16 mai 2023.

¹⁰⁴⁰ MACRON Emmanuel, « Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur l'action du gouvernement en faveur des quartiers en difficulté, à Paris le 22 mai 2018 », *vie-publique.fr* [en ligne], 22 mai 2018. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/205833-declaration-de-m-emmanuel-macron-president-de-la-republique-sur-lact>>, consulté le 16 mars 2023.

Officiellement, le revirement du chef de l'État s'explique par son refus que « *deux mâles blancs ne vivant pas dans ces quartiers* » s'échangent un rapport, car « *cela ne marche plus comme ça* »¹⁰⁴¹. Officieusement, Emmanuel MACRON s'est vengé de Jean-Louis BORLOO qui a engagé un rapport de force en mobilisant les associations d'élus contre lui.

Comme à son habitude, le président de la République a envoyé un message « en même temps » : il a certes repris plusieurs des pistes proposées par le rapport — la relance des opérations de rénovation urbaine par exemple — mais il s'est clairement démarqué de son rapporteur. Plutôt que de débloquent des crédits spécifiques pour les quartiers populaires, le chef de l'État demande un « *changement de philosophie et de méthode* »¹⁰⁴² pour la politique de la Ville ; ainsi, il n'aborde pas le volet financier. En revanche, Emmanuel MACRON dit « *banco, on le fait et on y va* »¹⁰⁴³ au Pacte de Dijon qui appelle au renforcement des responsabilités de l'État et des collectivités territoriales — ça ne lui coûte rien.



« *Il y a eu un travail de mobilisation [...], il y a une volonté de faire, depuis des années, parfois des décennies, par les maires, par les habitants, les conseils de quartier [on souligne], et ce que portent les habitants, par les entreprises et de nombreux acteurs, c'est ça que nous devons relayer* », déclare le chef de l'État qui omet cette fois de mentionner l'action des conseils citoyens¹⁰⁴⁴.

Cette prise de position lui permet d'afficher une position volontariste et progressiste sur la politique de la Ville, sans provoquer de « grand soir » pour une politique publique qu'il n'estime toujours pas être prioritaire. Avec l'enterrement du « rapport Borloo », l'espoir des militants des banlieues qui attendaient un approfondissement de la réforme de 2014 s'évanouit.

Fruits de la concertation qui a duré six mois, les « Cahiers de la co-construction »¹⁰⁴⁵ sont remis au CNV par Jacques MÉZARD et Julien DENORMANDIE le 17 mai 2018.

Au total, 250 actions « innovantes » sont identifiées par les préfets dans 72 départements et les concertations locales organisées par l'État mobilisent plus de

¹⁰⁴¹ *Ibid.*

¹⁰⁴² *Ibid.*

¹⁰⁴³ *Ibid.*

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*

¹⁰⁴⁵ On note que le mot « co-construction » prend ici un trait d'union, contrairement au principe de « coconstruction » inscrit dans la Loi.

15 000 participants — dont des conseils citoyens — au travers de 180 groupes de travail. Par exemple, dans le département du Nord, le PDEC organise un atelier sur l'« emploi et le développement économique » le 6 février 2018 à la préfecture du Nord, un atelier sur la « lutte contre les discriminations » le 8 février 2018 à l'IEP de Lille et un atelier sur « l'image des quartiers » le 13 février 2018 à l'École supérieure de Journalisme (ESJ) de Lille¹⁰⁴⁶.

À l'échelle nationale, 10 groupes thématiques participent à la concertation organisée par le ministère de la Ville¹⁰⁴⁷. Parmi leurs membres, deux conseillers citoyens sont invités aux réunions : Ahmed IZMIL du conseil citoyen de Roubaix — qui n'apparaît d'ailleurs sur aucun arrêté préfectoral — dans le groupe de travail « vie associative dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville » et Rabah BOUNAYA du conseil citoyen de Gennevilliers (Hauts-de-Seine) dans le groupe de travail « image des quartiers »¹⁰⁴⁸. Par ailleurs, la FCSF, le Pôle d'orientation vers l'emploi par l'économie sociale et solidaire (Poles), Question de Ville (c'est l'association des directeurs des CRPV) et l'Union sociale pour l'habitat (USH) ont apporté chacun leur contribution aux cahiers.

Après la signature du « Pacte de Dijon » par Édouard PHILIPPE le 16 juillet 2018, Matignon annonce que « *dès septembre 2018 et pour une durée de six mois, chaque territoire aura l'opportunité de renforcer son contrat de ville par la prise en compte de ses enjeux locaux spécifiques et par l'intégration des annonces gouvernementales pour les quartiers prioritaires de la ville en matière de rénovation urbaine, de sécurité et de justice, d'éducation, d'emploi et de lien social* »¹⁰⁴⁹.

À mi-parcours du contrat de ville (initialement 2015-2020), les députés votent un amendement gouvernemental proposé dans le cadre de la discussion du Projet de

¹⁰⁴⁶ Préfecture du Nord, « Politique de la ville - Consultation des acteurs dans le cadre du plan de mobilisation nationale en faveur des quartiers prioritaires », *nord.gouv.fr* [en ligne], 26 février 2018. Disponible sur : <<https://www.nord.gouv.fr/Actualites/Actualites/Plan-de-mobilisation-nationale-en-faveur-des-quartiers-prioritaires-consultation-des-acteurs>>, consulté le 17 mars 2023.

¹⁰⁴⁷ Le groupe de travail « indicateurs » (1), « vie associative dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville » (2), « image des quartiers » (3), « Formation professionnelle & apprentissage » (4), « entreprises et quartiers » (5), « orientation-emploi » (6), « culture » (7), « lutte contre les discriminations » (8), « éducation » (9) et « sport » (10).

¹⁰⁴⁸ BUREAU Olivier, « Gennevilliers : il veut redonner du souffle au méconnu conseil citoyen », *Le Parisien* [en ligne], 23 mars 2018. Disponible sur : <<https://leparisien.fr/hauts-de-seine-92/gennevilliers-il-veut-redonner-du-souffle-au-meconnu-conseil-citoyen-23-03-2018-7625223.php>>, consulté le 16 mars 2023.

¹⁰⁴⁹ Service Communication de l'Hôtel de Matignon, « Signature du pacte de Dijon », Communiqué de presse, *gouvernement.fr* [en ligne], 16 juillet 2018. Disponible sur : <<https://www.gouvernement.fr/communique/10408-signature-du-pacte-de-dijon>>, consulté le 15 mars 2023.

loi de finances (PLF) 2019 prévoyant de proroger les 435 contrats en cours pour une durée de deux ans¹⁰⁵⁰. Avec cette prolongation à 2022, la perspective d'un calendrier moins serré doit permettre aux professionnels de la politique de la Ville de mettre en œuvre les dernières orientations nationales déclinées dans la feuille de route du gouvernement et de traduire les engagements du mouvement intercommunal dans le cadre du « Pacte de Dijon ».

Présenté le 18 juillet 2018 en conseil des ministres par Jacques MÉZARD et Julien DENORMANDIE, le *Plan de mobilisation nationale pour les habitants des quartiers* — précédé du nom du programme « La France, une chance » — annonce un renforcement du droit commun, une logique partenariale, une clarification et une nouvelle méthode de travail entre les partenaires du contrat de ville¹⁰⁵¹.

Ce plan consacre le retour opportun des « *mâles blancs* » — pour reprendre les mots d'Emmanuel MACRON — jadis boutés hors de la politique de la Ville dans le bloc communal et intercommunal. En effet, les élus locaux (en particulier les maires et les élus municipaux) retrouvent une place centrale dans le pilotage de la politique publique au détriment des habitants et des acteurs des quartiers populaires dont l'absence est d'ailleurs soulignée par l'AMVBF¹⁰⁵². Si la place des conseils citoyens dans la « coconstruction » est rappelée, rien n'est prévu pour insuffler une nouvelle dynamique et renforcer l'efficacité du dispositif en grande difficulté. Finalement, l'évaluation tardive du dispositif des conseils citoyens apparaît presque comme un moyen de gagner du temps pour ne rien changer.

Dans une lettre de mission envoyée à Chantal JOUANNO le 21 mars 2018, Jacques MÉZARD et Julien DENORMANDIE demandent à la présidente de la CNDP de mener une mission relative à la « *pérennisation du dispositif des conseils citoyens* » et d'adresser ses conclusions pour le 30 juin 2018. En effet, les ministres s'inquiètent

¹⁰⁵⁰ LIQUET Valérie, « Politique de la ville - Les contrats de villes seront prorogés jusqu'en 2022 », *banquedesterritoires.fr* [en ligne], 30 novembre 2018. Disponible sur : <<https://www.banquedesterritoires.fr/les-contrats-de-villes-seront-proroges-jusquen-2022>>, consulté le 16 mars 2023.

¹⁰⁵¹ Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, *La France, une chance. Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers, agence-cohesion-territoires.gouv.fr* [en ligne], 18 juillet 2018, 32 pp. Disponible sur : <https://www.agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-05/dp-feuillede-route-pv_2018-10_web.pdf>, consulté le 17 mars 2023.

¹⁰⁵² AMVBF, « Déclaration après la présentation du plan "mobilisation nationale pour les habitants des quartiers" », *ville-et-banlieue.org* [en ligne], Lyon, 19 juillet 2018. Disponible sur : <<https://www.ville-et-banlieue.org/declaration-de-ville-banlieue-apres-la-presentations-du-plan-mobilisation-nationale-pour-les-habitants-des-quartiers-25369.html>>, consulté le 16 mars 2023.

de « *l'essoufflement de la dynamique* » qui pourrait conduire « *à une déception générale vis-à-vis des conseils citoyens, mais aussi plus largement vis-à-vis de la démocratie participative* »¹⁰⁵³. Pour la première fois, le gouvernement reconnaît clairement l'échec des conseils citoyens : la démobilisation des participants, la difficulté à (re)mobiliser les habitants, l'incapacité à enrôler les « inouïs » de la participation citoyenne, le manque d'autonomie et d'indépendance, leur rôle majoritairement consultatif et l'absence d'articulation entre les dispositifs existants par exemple.

Pour mener à bien cette mission, la CNDP délègue sa réalisation opérationnelle à Ilaria CASILLO, vice-présidente de la Commission depuis 2015¹⁰⁵⁴. Dans son analyse des conseils citoyens, la docteure en géographie du développement met en œuvre une méthodologie ambitieuse qui articule trois techniques d'enquête pour analyser les conseils citoyens. Premièrement, un volet quantitatif avec la passation d'un questionnaire le 8 octobre 2018 qui a permis d'atteindre 760 conseils citoyens. Deuxièmement, un volet qualitatif avec la réalisation de 128 entretiens semi-directifs qui ont été menés avec différents acteurs et 258 personnes qui ont été rencontrées par les enquêteurs dont 119 conseillers citoyens dans 23 villes et 11 régions différentes. Troisièmement, un volet participatif avec l'organisation d'une journée de débats et d'échanges qui s'est tenue le samedi 13 octobre 2018 de 09:00 à 19:00 au restaurant Le Relais (une entreprise de restauration solidaire) à Pantin (Seine-Saint-Denis) avec 80 conseillers citoyens tirés au sort.

Cette triangulation méthodologique présente bien sûr des similitudes avec les choix qui ont été opérés pour la mission « Bacqué-Mechmache » de 2013, qui fait autorité pour les partisans de la radicalisation de la « démocratie participative ». Face à l'ampleur du travail, la mission de la CNDP s'est donc prolongée jusqu'à l'envoi du rapport le 9 novembre 2018.

Remis officiellement à Jacqueline GOURAULT (ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales) et à Julien

¹⁰⁵³ DENORMANDIE Julien, MÉZARD Jacques, « Lettre de mission relative à la pérennisation du dispositif des conseils citoyens », in CASILLO Ilaria, ROUSSEAUX Daniel, *Démocratie participative et quartiers prioritaires. Réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*, Rapport aux ministres Jacqueline GOURAULT et Julien DENORMANDIE, *debatpublic.fr* [en ligne], 2019, p. 4. Disponible sur : <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-04/rapport_conseils_citoyens.pdf>, consulté le 13 décembre 2023.

¹⁰⁵⁴ Au moment de l'enquête menée par la CNDP, nous avons proposé notre aide à Ilaria CASILLO qui n'a jamais donné suite.

DENORMANDIE (ministre chargé de la Ville et du Logement) le 28 janvier 2019¹⁰⁵⁵, le rapport intitulé *Démocratie participative et quartiers prioritaires. Réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens* (Casillo, Rousseaux, 2019) constate un « essoufflement » des conseils citoyens¹⁰⁵⁶ et préconise 10 actions pour relancer le dispositif (*figure n° F5-22*).

n°	Propositions
1	Respecter les règles d'un tirage au sort efficace et centraliser sa mise en place
2	Créer de nouveaux droits relevant de l'exercice de la citoyenneté, notamment un droit d'indemnisation, et en informer largement les conseillers citoyens
3	Reconnaître une forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens qui dépasse les contraintes associatives et qui serait une véritable forme de reconnaissance
4	Mettre en place de manière obligatoire un budget clairement défini et dédié aux conseils citoyens
5	Fournir obligatoirement et dès leur création un accès libre à un local aux conseils citoyens
6	Supprimer l'arrêté préfectoral comme un outil de reconnaissance du conseil citoyen par la République française
7	Mettre en cohérence les formations sur le territoire national et mettre en place des formations communes aux différents acteurs
8	Réaffirmer l'ouverture de toutes les instances du contrat de ville et y rassembler les conditions pratiques d'un vrai débat
9	Conditionner la validation des documents cadres à la signature de tous les acteurs de la démarche, y compris les conseils citoyens : contrat de ville mais également, dans le cas de projets de renouvellement urbain, protocoles de préfiguration et comités d'engagement
10	Apporter le soutien financier et le temps nécessaire à la poursuite de l'expérimentation des tables de quartier

Figure n° F5-22 : Tableau modélisant les 10 propositions du rapport de la CNDP sur les conseils citoyens (Casillo, Rousseaux, 2019)

Dans leur conclusion générale, Ilaria CASILLO et Daniel ROUSSEAUX posent une question frontale : le dispositif des conseils citoyens est-il « *un échec ou un mauvais départ* » (Casillo, Rousseaux, 2019, p. 84) ? En invitant à une réflexion très claire sur la faillite de l'action publique, les rapporteurs se servent de cette

¹⁰⁵⁵ À ce moment-là, Jacques MÉZARD n'est plus au gouvernement. Lors du remaniement du 16 octobre 2018, il n'est pas reconduit dans ses fonctions. Dans un article de presse intitulé « Derrière le départ de Jacques Mézard, l'échec de la politique de la Ville » publié dans journal *Le Monde* du 18 octobre 2018, Louise COUVELAIRE analyse cette éviction comme symptomatique de « *l'échec de la politique de la Ville* » du gouvernement. Par ailleurs, la nomination de Jacques MÉZARD au portefeuille de la politique de la Ville était surprenante, dans la mesure où son profil rural est éloigné des enjeux politiques dans les quartiers populaires. C'est sans doute pour cette raison que son autorité sur les décisions du ministère étaient jugées faibles. COUVELAIRE Louise, « Derrière le départ de Jacques Mézard, l'échec de la politique de la Ville », *Le Monde* [en ligne], 18 octobre 2018. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/10/18/derriere-le-depart-de-mezard-l-echec-de-la-politique-de-la-ville_5371201_823448.html>, consulté le 14 décembre 2023.

¹⁰⁵⁶ Comme nous rejoignons les conclusions de la CNDP et que la CNDP rejoint nos conclusions, nous avons fait le choix de nous intéresser à la réception du rapport plutôt qu'à ses constats et à ses propositions.

interrogation critique dans l'objectif de réfléchir de façon constructive à son amélioration. Pour ce faire, la CNDP invite tous les acteurs de la politique de la Ville à « *oser la participation* », c'est-à-dire à mettre en place « *toutes les conditions pour que la participation soit vécue et pratiquée pour ce qu'elle est au fond : un acte politique* » (Casillo, Rousseaux, 2019, p. 85).

De la même façon que le rapport « Mechmache-Bacqué » de 2013 dont les propositions avaient été jugées « trop radicales », le rapport de la CNDP est « mis au placard » par le gouvernement d'Édouard PHILIPPE malgré la nuance apportée par ses auteurs. En fait, ce travail n'a pas été particulièrement bien reçu par les agents de l'administration centrale qui considèrent que le tableau du dispositif des conseils citoyens est trop sombre.

Dans un entretien réalisé le 23 novembre 2020, Kaïs MARZOUKI, chef du bureau de soutien aux associations et de la participation des habitants au CGET, nous assure qu'« *il faut relever les points négatifs* », mais qu'« *on ne peut pas généraliser les difficultés parce qu'il y a de très grandes réussites* » — sans toutefois les énoncer¹⁰⁵⁷. Pour son successeur aussi, le rapport de la CNDP voit « le verre à moitié vide ».



« *Je [ne] partage pas entièrement votre analyse des choses. De toute manière, c'est impensable de faire sans les habitants et sans les acteurs locaux. Aujourd'hui, on pourrait plus revenir six ans en arrière ! Moi, j'sais pas ce que deviendront les conseils citoyens [...], mais en tout cas, je sais que l'essence même de ces conseils, de faire participer les citoyens aux politiques publiques, qu'ils soient présents, interrogés, qu'on prenne en compte leur avis... [il se perd], bon dans les faits c'est pas forcément le cas. Après, il faut capitaliser sur ce qui a fonctionné dans les conseils citoyens, et prendre la mesure de ce qui n'a pas fonctionné* », se contredit Raphaël LO DUCA, chef de projet participation citoyenne à l'ANCT qui s'excuse à la fin de l'entretien réalisé le 23 octobre 2020 d'avoir « *eu un discours formel et institutionnel* », et qui nous dit être conscient d'avoir été contraint d'« *endosser le rôle d'agent de l'État* »¹⁰⁵⁸.

Pour cet enquêté, le déni de l'échec confine carrément à la « dissonance cognitive » (Festinger, 1957). Cette tension se manifeste entre sa conviction que la participation

¹⁰⁵⁷ Entretien avec Kaïs MARZOUKI (n° 1), chef du bureau de soutien aux associations et de la participation des habitants au CGET, réalisé le 23 novembre 2020 de 16:30 à 17:27 par téléphone.

¹⁰⁵⁸ Entretien avec Raphaël LO DUCA (n° 1), chef de projet participation citoyenne à l'ANCT, réalisé le 23 octobre 2020 de 14:00 à 15:05 en visioconférence.

des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville est essentielle, et son aveu que la « démocratie participative » est inefficace. Afin de la réduire, Raphaël LOUCA adopte donc une posture institutionnelle et met en œuvre une stratégie de relativisation qui lui permet d'éviter de remettre en question sa croyance.

En tant qu'agents de l'administration centrale, nos enquêtés sont engagés corps et âme dans la mise en œuvre de l'« offre publique de participation ». Admettre la faillite du dispositif des conseils citoyens, ce serait prendre le risque de voir s'effondrer la « prophétie » (Festinger, Riecken, Schachter, 1956) qui sous-tend le mythe de la « démocratie participative » et donc accepter un échec personnel et professionnel qui remettrait en cause leur utilité sociale.

Comme la réforme est impossible, les conseils citoyens sont tout simplement laissés à l'abandon par les pouvoirs publics.

5.2.3. Les pouvoirs publics abandonnent les conseils citoyens dans un cimetière de dispositifs de « démocratie participative »

À travers l'analyse de l'inertie de l'action publique, nous démontrons que la révision des contrats de ville ne permet pas de remobiliser les instances à l'échelle locale (**5.2.3.1.**), que les restrictions sanitaires confinent la « démocratie participative » après le tournant de la pandémie de Covid-19 (**5.2.3.2.**), que le réseau des conseils citoyens est en partie dissous par la réforme de l'administration centrale (**5.2.3.3.**) et que leur survie dépend de la rénovation des contrats de ville 2024-2030 (**5.2.3.4.**).

5.2.3.1. La révision des contrats de ville ne permet pas de remobiliser les conseils citoyens à l'échelle locale

Dans la circulaire du 22 janvier 2019 relative à la mise en œuvre de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers, le Premier ministre enjoint les préfets de région et de département à réviser les contrats de ville (prorogés jusqu'au 31 décembre 2022) avant la fin du mois de juillet 2019 pour intégrer les priorités gouvernementales en s'appuyant sur l'évaluation à mi-parcours. Pour ce faire, Édouard

PHILIPPE demande aux pilotes de la politique de la Ville d'« *associer largement l'ensemble des parties prenantes, en premier lieu les conseils citoyens* »¹⁰⁵⁹.

Sur les territoires locaux, cette entreprise de rénovation du contrat de ville se traduit par la négociation de Protocoles d'engagements réciproques et renforcés (PERR) — prononcer « PE2R » — qui doivent s'inscrire dans l'esprit du « Pacte de Dijon », c'est-à-dire dans une approche globale de l'action publique, de différenciation territoriale, de responsabilité et d'évaluation.

Tous les professionnels de la politique de la Ville que nous avons interrogés dans le cadre de notre enquête dénoncent la communication et la méthode mises en œuvre par le ministère de la Cohésion des territoires pour évaluer les contrats de ville.



« *Cette circulaire est arrivée un peu comme un cheveu sur la soupe ! En fait, les collectivités territoriales avaient déjà prévu de mener une évaluation du contrat de ville à mi-parcours parce que c'était l'une des dispositions de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Le problème, et c'est très symptomatique de la vision et de la façon de faire de Julien DENORMANDIE, c'est que le dispositif des PERR qui nous a été imposé à la dernière minute, c'est un truc complètement technocratique !* », se lamente l'un d'entre eux qui tient à ce que son identité et celle de sa structure restent anonymes.

D'une part, les élus et les techniciens prennent connaissance de la circulaire plusieurs mois après son édicition, car les actes administratifs de ce gouvernement ne sont pas systématiquement publiés au JORF et sont le plus souvent adressés aux agents de l'État qui prennent le temps d'organiser leurs services avant de transmettre l'information à leurs interlocuteurs dans les collectivités territoriales¹⁰⁶⁰. D'autre part, la circulaire enferme l'évaluation des contrats de ville dans un cadre rigide avec l'élaboration et l'imposition d'un nouveau dispositif national qui court-circuite les initiatives locales des chefs de projet en charge de la politique de la Ville qui n'ont pas attendu l'impulsion politique nationale qui tardait à venir.

¹⁰⁵⁹ PHILIPPE Édouard, « Circulaire du 22 janvier 2019 relative à la mise en œuvre de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers », *legifrance.gouv.fr* [en ligne], 24 janvier 2019. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44291>>, consulté le 16 mars 2023.

¹⁰⁶⁰ Avec son positionnement, le Réseau national des centres de ressources politique de la Ville (RNCRPV) est d'ailleurs parvenu à plusieurs reprises à intercepter les circulaires du ministère de la Cohésion des territoires pour faciliter leur diffusion auprès des partenaires du contrat de ville qui ne se retrouvent pas complètement dépourvus lorsque les préfetures se décident enfin à communiquer.

En clair, le « protocole » prend la forme d'un tableau des objectifs opérationnels du contrat de ville que les techniciens remplissent à l'aide des indicateurs de suivi. Pour Julien DENORMANDIE¹⁰⁶¹, l'objectif est de démontrer que tous les engagements pris par le président de la République lors de son discours du 14 novembre 2017 à Tourcoing ont été mis en œuvre efficacement et rapidement dans des dispositifs d'action publique — rendant ainsi caducs le contrat de ville et la logique « par projet » qu'il combat — afin de préparer la campagne pour l'élection présidentielle de 2022 qui s'annonce compliquée depuis l'émergence du mouvement des « Gilets jaunes » au mois d'octobre 2018 (*encadré n° E5-4*).

Encadré n° E5-4 : Un « Grand débat » qui aura au moins eu le mérite d'exister ?

Faisant suite à la mobilisation des « Gilets jaunes » commencée le 17 novembre 2018 et suspendue par la pandémie de Covid-19 — sur laquelle on reviendra longuement ci-après —, le président de la République annonce la tenue d'un « Grand débat national » lors de son intervention télévisée du 10 décembre.

Dans sa « Lettre aux français », publiée le 13 janvier 2019, Emmanuel MACRON précise que celui-ci aura lieu du 15 janvier au 15 mars 2019 sur trois fronts : les débats seront locaux, mobiles et numériques (*via* la plateforme *granddebat.fr*). En tout, quatre thèmes sont retenus pour la discussion : la transition écologique, la fiscalité, l'organisation de l'État et des collectivités publiques, le débat démocratique et la citoyenneté.

Par l'intermédiaire d'une lettre datée au 29 janvier 2019, le ministre chargé de la Ville et du Logement, enjoint les conseillers citoyens à jouer un « rôle décisif » en mobilisant et en invitant les habitants des QPV à participer. Parmi les 112 répondants (sur 683 inscrits) à une enquête diffusée par la plateforme *conseilscitoyens.fr* au mois de février 2019, 20 % des conseillers citoyens ont participé à un débat local et 25 % déclarent avoir prévu d'en organiser un eux-mêmes — la plupart au mois de mars 2019. Nous avons eu l'occasion d'observer l'un d'entre eux et de restituer les résultats de

¹⁰⁶¹ Malgré nos sollicitations et nos relances sur plusieurs années, les équipes successives de Julien DENORMANDIE n'ont jamais répondu à nos demandes d'entretien.

notre enquête pour « L'observatoire des débats », une recherche participative menée par le CEVIPOF, le GIS D&P et l'ICPC¹⁰⁶².

Ce mercredi 27 février 2019, le conseil citoyen de Rivelaine — pour rappel, une commune du département du Pas-de-Calais — organise un « Grand débat » dans un centre culturel. Pour préparer l'évènement, les conseillers citoyens se sont donnés rendez-vous à 16:00. En attendant que la salle de spectacle où se tiendra l'assemblée se libère, nous discutons avec Pauline GOMBROWICZ, membre du collège « habitants » et présidente de « L'Éveil », l'association porteuse du conseil citoyen. Cette « inouïe » de la participation citoyenne de 48 ans est complètement terrassée par l'angoisse, et elle évoque sa peur de parler en public ou de ne pas parvenir à maîtriser le débat qui revêt une forte dimension politique dans un contexte social explosif.

À 18:26, le « Grand débat » est lancé par la présidente du conseil citoyen qui présente le dispositif et le quartier prioritaire sur lequel celui-ci intervient. En tout, on dénombre 31 personnes réparties sur les quelques 343 sièges que comporte la salle de cinéma — sans compter les conseillers citoyens placés sur l'estrade, la déléguée du préfet qui est la garante du débat et l'enquêteur qui aide à l'organisation matérielle et à la prise de notes pour le compte rendu. « *On est plus nombreux à organiser le débat qu'à y assister !* », nous chuchote Pauline GOMBROWICZ en regardant le public¹⁰⁶³.

Dans l'assemblée, on compte 21 hommes et 10 femmes, tous blancs, âgés d'environ 60 ans, qui détiennent des capitaux culturels, économiques et sociaux élevés, et qui ne viennent pas des quartiers populaires — cette dernière assertion a fait l'objet d'une question du conseil citoyen à l'assemblée pour tenter de recruter. Parmi les participants, nous avons identifié trois « Gilets jaunes », des élus locaux, des fonctionnaires, des ouvriers, des patrons, des retraités et un intermittent du spectacle. Comme les infrastructures sont grippées — la salle a tout de même 37 ans —, le gérant n'a pas pu changer la configuration des lieux pour former un demi-cercle plus propice à l'échange et à la discussion libre que le format « cinéma ».

Conformément aux craintes formulées par nos enquêtés, le « Grand débat » consiste le plus souvent en un échange de monologues qui se termine en règlement de

¹⁰⁶² « L'observatoire des débats », *sciencespo.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/lobservatoire-des-debat-o.html>>, consulté le 28 septembre 2024.

¹⁰⁶³ Citation de Pauline GOMBROWICZ, présidente et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier de l'Éveil de Rivelaine, extraite du compte rendu de l'observation de la réunion du 27 février 2019 qui s'est déroulée de 15:01 à 21:30 dans un cinéma local.

comptes politiques entre les élus locaux et l'opposition — le maire avait pourtant assuré être venu « *en civil* ». Après plus de trois heures de « débat », les participants se sont prononcés pour rendre le vote obligatoire, comptabiliser le vote blanc, prononcer l'inéligibilité des personnes qui font l'objet d'une condamnation pénale inscrite au Bulletin n° 2 du casier judiciaire (B2), revaloriser le Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et financer la transition écologique par l'utilisation des ressources provenance de l'Impôt sur la fortune (ISF) par exemple.

Comme partout ailleurs¹⁰⁶⁴, les propositions du « Grand débat » sont restées sans suite : « *même s'il n'a pas été "révolutionnaire", ce dernier aura eu le mérite d'exister* », écrivent les journalistes dans la presse locale.

Étant donné que les collectivités territoriales ne sont informées des modalités de la mise en œuvre de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers qu'en mars 2019, des intercommunalités font appel à l'IREV pour accompagner leurs agents dans l'élaboration des PERR qui doivent être « livrés » pour fin juillet 2019. Dans l'urgence, Morgane PETIT (directrice), Pierre-Édouard MARTIN (directeur adjoint de la structure) et leurs équipes fabriquent donc des « *workshops* »¹⁰⁶⁵ qui concilient à la fois la logique « par dispositif » et « par projet ».

Organisés les 25 et 26 avril 2019 et les 14 et 15 mai 2019 à Laon (Aisne), Compiègne (Oise) et Dunkerque, ces trois ateliers de travail permettent à 50 participants — 17 intercommunalités représentées couvrant les cinq départements de la région des Hauts-de-France et 15 agents de l'État — de « *s'informer sur les dernières actualités sous-tendues par cette rénovation des contrats de ville* » et « *de démarrer la phase d'élaboration en échangeant sur des outils, une méthode, des modalités de rédaction et de partenariats en fonction des situations de chacun des territoires* »¹⁰⁶⁶.

Pour le CRPV, le PERR doit réaffirmer le principe d'une gouvernance partagée associant les conseils citoyens. Cependant, cette préconisation est très inégalement prise en compte sur la région des Hauts-de-France.

¹⁰⁶⁴ GRANDIN Jules, LAC Adrien, MÜLLER Dominique, « Où en sont les promesses issues du Grand Débat ? », *Les Échos* [en ligne], décembre 2019. Disponible sur : <https://media.lesechos.fr/infographie/mesures_gilets_jaunes/>, consulté le 7 juin 2023.

¹⁰⁶⁵ Un *workshop* (atelier) est une séance de travail interactive et intensive en petit groupe pour discuter, échanger des idées et travailler sur des projets spécifiques.

¹⁰⁶⁶ IREV, « Les workshops pour lancer la rénovation des contrats de ville », *irev.fr* [en ligne], 29 mai 2019. Disponible sur <<https://www.irev.fr/actualites-o/les-workshops-pour-lancer-la-renovation-des-contrats-de-ville>>, consulté le 17 mars 2023.

Par exemple, cette réactualisation a permis à la Métropole européenne de Lille (MEL) d'affirmer ses nouvelles responsabilités et de prendre des engagements en matière de participation citoyenne, car les communes associées n'avaient pas encore transféré toutes leurs compétences relevant de la politique de la Ville au moment de la signature du contrat de ville 2015-2024. Sur ce territoire, la préparation du PERR a été particulièrement soignée avec l'organisation de 16 ateliers thématiques mobilisant près de 300 participants. Concernant le dispositif des conseils citoyens, l'EPCI s'est engagé à fédérer les conseillers, à recueillir leurs attentes et leurs besoins en organisant une seconde édition des « Assises métropolitaines des conseils citoyens ».

Mais toutes les intercommunalités n'ont pas associé les membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » à la « coconstruction » de l'évaluation comme à la MEL ou à la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) où le PERR a été élaboré et validé par les participants. En fait, la majorité des territoires s'est contentée de renvoyer le tableau des objectifs opérationnels du contrat de ville dûment complété pour répondre à l'injonction technique.

Faute d'avoir renforcé la place du dispositif dans les PERR, les opérations de recrutement déployées par les acteurs locaux pour remobiliser les habitants des quartiers populaires dans les conseils citoyens ont largement échoué et l'instance reste condamnée à l'agonie. Cette inertie est d'autant plus problématique que la « démocratie participative » est « confinée » après le tournant de la pandémie de Covid-19.

5.2.3.2. Les restrictions sanitaires confinent la « démocratie participative » lors de la pandémie de Covid-19

En réaction à la pandémie de Covid-19 survenue en France au début de l'année 2020, le président de la République et le Premier ministre mettent en place le confinement de la population du 17 mars au 11 mai 2020, du 30 octobre au 15 décembre 2020 et du 3 avril au 3 mai 2021.

Cette stratégie de réduction des risques sanitaires conduit dans le même temps à la réduction significative des opportunités de participation citoyenne dans les quartiers prioritaires qui ont été plus durement touchés qu'ailleurs par l'épidémie et par la gestion de la crise. Comme pour tous les engagements publics, les mesures d'isolement et de distanciation sociale ont affecté durement et durablement le

processus « participatif » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France. Dans les conseils citoyens qui étaient encore en activité et avec qui nous avons gardé le contact, cette période marquée par la pandémie de Covid-19 et par la stratégie du « *quoi qu'il en coûte* »¹⁰⁶⁷ a fortement contribué à accélérer la démobilisation des participants et la dislocation déjà bien engagée des collectifs.

Tout d'abord, car les restrictions sanitaires bouleversent l'agenda politique et le fonctionnement de la démocratie locale — jusqu'aux élections municipales de 2020 marquées par un taux d'abstention historique (55 % au 1^{er} tour et 58 % au 2nd tour). En effet, tous les conseils citoyens de notre échantillon qui étaient associés à la « coconstruction » de la politique de la Ville témoignent (*a minima*) d'un affaiblissement du processus démocratique en lien avec cet épisode pandémique.

Par exemple, la mairie de Watteux (Pas-de-Calais)¹⁰⁶⁸ a décidé d'annuler la participation des membres du conseil citoyen du quartier des Esperluettes au comité de pilotage durant lequel devait être débattue la programmation du contrat de ville pour l'année 2021 et qui avait déjà été reporté par deux fois à cause du contexte sanitaire.



« *Bonjour tout le monde, j'espère que vous allez bien malgré la situation actuelle. Comme vous le savez, l'épidémie [...] a un impact considérable sur nos vies et la crise sanitaire bouleverse complètement notre fonctionnement habituel. Malheureusement, je suis au regret de vous annoncer que cette année, la mairie sera dans l'incapacité d'associer les membres du conseil citoyen à la programmation du contrat de ville pour des raisons indépendantes de la volonté des élus et des agents municipaux. Ce matin, Monsieur le maire nous a assuré que cette décision n'avait rien à voir avec les désaccords exprimés récemment par le conseil citoyen des Esperluettes sur l'attribution des crédits* », écrit le chef de projet chargé de la politique de la Ville dans un courrier électronique envoyé aux conseillers citoyens le 2 novembre 2020¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁷ Dans un discours prononcé le 12 mars 2020, Emmanuel MACRON déclare : « *Le gouvernement mobilisa tous les moyens financiers nécessaires pour porter assistance, pour prendre en charge les malades, pour sauver des vies. Quoi qu'il en coûte. Tout sera mis en œuvre pour protéger nos salariés et pour protéger nos entreprises, quoi qu'il en coûte. L'ensemble des gouvernements européens doit prendre les décisions de soutien de l'activité, puis de relance. Quoi qu'il en coûte* ». MACRON Emmanuel, « Adresse aux Français, 12 mars 2020 », *elysee.fr* [en ligne], 12 mars 2020. Disponible sur : <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/12/adresse-aux-francais>>, consulté le 10 mars 2023.

¹⁰⁶⁸ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

¹⁰⁶⁹ Citation extraite d'un e-mail envoyé aux membres du conseil citoyen du quartier des Esperluettes de la commune de Watteux par Rachid BELGOUL, chef de projet politique de la Ville, le 2 novembre 2020.

Après la levée des restrictions, le nouveau dispositif de « démocratie participative » de la commune de Watteux ne sera plus jamais convié par les partenaires du contrat de ville à « coconstruire » la politique de la Ville. Peu à peu, les membres du conseil citoyen se démobilisent et le président qui restait le seul à maintenir son engagement par loyauté pour l'équipe municipale acte sa dissolution *de facto* au début de l'année 2022.

Ce cas est loin d'être isolé dans notre échantillon. En même temps que notre enquête s'ouvre à toutes les dimensions du dispositif des conseils citoyens, presque tous nos terrains locaux se ferment après la mise en veille (souvent définitive) des participants.



« Ce qui est certain, c'est que des habitudes se sont perdues pendant et après la période "Covid". Pour quelques-uns, c'était la bonne excuse pour arrêter d'associer les conseils citoyens à la coconstruction du contrat de ville quand ils étaient effectivement conviés à siéger dans les instances de la politique de la Ville », témoigne Pierre-Édouard MARTIN dans un entretien réalisé le 17 novembre 2022¹⁰⁷⁰.

En définitive, la pandémie de Covid-19 et la gestion de la crise sanitaire ont conduit dans le même temps à un mouvement de « recentralisation » (Donier, 2020) et de « décentralisation » (Douillet, 2020) qui a mis à l'écart des conseils citoyens déjà largement marginalisés dans le processus décisionnel à l'échelle locale.

Dans un article scientifique intitulé « Exister *dans* et *par* la crise. La gestion de la crise sanitaire comme mode de légitimation "du local" » publié dans la *Revue d'administration publique* en 2004, Anne-Cécile DOUILLET démontre que ces hypothèses ne sont pas contradictoires. D'un côté, la « recentralisation » permet à l'État d'apporter une réponse cohérente face à la crise à l'échelle nationale. De l'autre, la « décentralisation » en discours et en actes permet aux collectivités territoriales de prendre et d'appliquer des décisions d'urgence — sans consulter la population, et *a fortiori* les conseils citoyens dans les QPV — de façon plus réactive et plus adaptée à l'échelle locale (Douillet, 2020, p. 982).

Sous le régime de l'état d'urgence sanitaire, les mesures mises en œuvre pour tenter d'enrayer l'épidémie ont complètement entravé la capacité des conseillers citoyens à organiser des réunions physiques. En effet, les confinements successifs ont

¹⁰⁷⁰ Entretien avec Pierre-Édouard MARTIN (n° 5), directeur adjoint de l'IREV, réalisé le 17 novembre 2022 de 10:02 à 11:18 en visioconférence.

interdit l'accès des participants à leurs lieux de rencontre habituels (quand les conseils citoyens disposaient d'un lieu pour se réunir) et des décrets ont consacré l'interdiction des rassemblements de plus de six personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public (quand les conseillers citoyens étaient encore suffisamment nombreux pour se réunir).

Ces restrictions ont mis un coup d'arrêt à la dynamique des conseils citoyens qui reposait toute entière sur le support de la réunion¹⁰⁷¹ et l'incertitude quant à la durée de la pandémie a rendu difficile la planification à long terme de la « coconstruction » de la politique de la Ville.



« Malgré la crise sanitaire, nous sommes toujours motivés pour faire entendre notre voix et participer activement à la vie de notre quartier. Avec les mesures en place, il nous est actuellement impossible de nous réunir et la mairie ne communique plus sur les projets en cours et sur les démarches à suivre pour les réaliser. C'est pourquoi je vous écris afin que nous puissions échanger sur la manière de poursuivre notre engagement dans ces circonstances difficiles », explique Khalid EL KADAOU, secrétaire du conseil citoyen de Vallevant (Nord)¹⁰⁷² à l'adjointe à la « démocratie participative » dans une lettre envoyée le 31 mars 2020 et qui restera à jamais sans réponse¹⁰⁷³.

Pour la majorité des cas de notre échantillon, les acteurs institutionnels qui étaient chargés du pilotage et de l'animation du « nouveau » dispositif de « démocratie participative » ont laissé les conseillers citoyens complètement livrés à eux-mêmes.

Au moment du premier confinement (du 17 mars au 11 mai 2020), les outils de visioconférence et leurs usages ne sont en effet pas encore largement diffusés dans la population française.



« Moi, j'étais dans une position assez délicate quand Macron a annoncé le confinement. Le conseil citoyen a demandé l'autorisation de la mairie [on souligne] pour [...] s'offrir un abonnement à Zoom [un logiciel propriétaire de visioconférence]. Ça devait coûter quelque chose comme 150 euros par an peut-être ? Pour nous c'était compliqué, parce que j'étais payée avec l'argent de

¹⁰⁷¹ La réunion permet de favoriser l'expression de la diversité des opinions et des expériences des participants, de renforcer la cohésion sociale et le sentiment d'appartenance à une communauté. En travaillant ensemble sur des projets ou sur des actions concrètes, les membres des conseils citoyens tissent des liens de confiance et de solidarité pour construire et renforcer leur capacité individuelle et collective à agir.

¹⁰⁷² Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

¹⁰⁷³ Citation extraite d'une lettre envoyée par Khalid EL KADAOU, secrétaire du conseil citoyen de Vallevant à l'adjointe à la démocratie participative le 31 mars 2020.

l'enveloppe allouée à la politique de la Ville [...]. Et puis, la mairie m'a bien fait comprendre que le conseil citoyen, c'était pas du tout la priorité à cette période, quoi ! », résume Marion GOLDBERG, chargée de mission pour le cabinet de conseil « Vivre en République » qui accompagne le conseil citoyen de Haut-Bouleau (Pas-de-Calais)¹⁰⁷⁴ dans un entretien réalisé le 29 décembre 2022¹⁰⁷⁵.

Cette situation met en exergue une double fracture : non seulement les conseillers citoyens sont contraints de s'équiper et de s'adapter à la démocratie numérique qui se met progressivement en place, mais ils se heurtent également à la limite des moyens disponibles pour poursuivre leur engagement.

Lorsque ces solutions se démocratisent enfin — surtout au moment du deuxième confinement qui a lieu du 30 octobre au 15 décembre 2020 —, les membres des conseils citoyens rencontrent des obstacles à leur mobilisation « en distanciel » à cause de la faible connectivité des habitants des quartiers populaires et de leur difficulté à se familiariser avec les NTIC¹⁰⁷⁶.

Rapidement, la participation en ligne se heurte aux limites techniques des réunions virtuelles : les conseillers citoyens qui ne sont pas équipés (souvent les plus marginalisés) ne participent pas, certains d'entre eux ne parviennent pas à télécharger et à installer le logiciel, d'autres n'arrivent pas à entrer dans le salon de discussion, à activer leurs périphériques de caméra ou de microphone, et d'autres encore perdent la connexion. Ces problèmes sont d'autant plus ennuyeux que l'offre gratuite — faute d'avoir pu se payer un abonnement souvent trop cher pour le budget des conseils citoyens — oblige l'ensemble des participants à relancer la réunion toutes les 40 minutes. Par ailleurs, la participation en ligne se heurte aux limites des entrevues virtuelles en termes d'interactions sociales : les conseillers citoyens sont généralement désorganisés, ils se coupent la parole dans le brouhaha des échos et des larsens, ils ne parviennent pas à accéder aux documents de travail, et les temps d'échanges qui s'éternisent s'achèvent dans la confusion avec le sentiment partagé de la vacuité — même si on a vu que cette situation de chaos pouvait être similaire en présentiel et sans animateur, comme à Haute-Colline.

¹⁰⁷⁴ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

¹⁰⁷⁵ Entretien avec Marion GOLDBERG (n° 1), chargée de mission pour le cabinet de conseil « Vivre en République », réalisé le 29 décembre 2022 de 11:04 à 12:09 à la mairie de Haut-Bouleau.

¹⁰⁷⁶ BONCOURT Lucas, « Les pratiques numériques des quartiers prioritaires à la loupe », *banquedesterritoires.fr* [en ligne], 4 février 2022. Disponible sur : <<https://banquedesterritoires.fr/les-pratiques-numeriques-des-quartiers-prioritaires-la-loupe>>, consulté le 10 mars 2023.

Finalement, l'impact de la pandémie de Covid-19 sur la participation citoyenne remet en question les modèles existants de « démocratie participative » et souligne la nécessité de réfléchir à de nouveaux moyens de promouvoir la démocratie locale dans des contextes de crise.

Dans un article intitulé « Conseils citoyens et remédiation face à la crise sanitaire : une perspective post-nouvelle gestion publique » publié dans *La Revue des Sciences de Gestion* en 2022, Philippe BANCE et Angélique CHASSY se sont d'ailleurs interrogés sur les conditions et sur les modalités de mise en œuvre d'une démarche processuelle fondée sur un *continuum* d'implication de citoyens afin de mobiliser l'expertise citoyenne dans la perspective de la science participative et remédier à certaines lacunes et limites de la Nouvelle gestion publique (NGP). Pour les économistes, la gestion de la crise sanitaire a largement démontré les défaillances du mode de gouvernement public de la NGP ancré sur des pratiques descendantes. Ainsi, les nouveaux outils de prise de décision collective comme les conseils citoyens pourraient permettre d'anticiper, de prévenir et de gérer plus efficacement les situations de crise. Cependant, les auteurs notent que « *pour ce faire, il conviendrait bien sûr que la classe politique fasse preuve d'un fort volontarisme dans le cadre institutionnel du modèle de la démocratie représentative... ou que ce modèle se voie lui-même profondément remanié* » (Bance, Chassy, 2022, p. 51).

Lors de la sortie de crise, les élus et les techniciens des collectivités territoriales de la région des Hauts-de-France qui ont perdu le contact avec les conseils citoyens sont persuadés que les dispositifs installés sur leur territoire ont cessé toute activité.



« *Pour préparer l'évaluation des contrats de ville, on a commencé à reprendre contact avec tous les partenaires de la politique de la Ville [...]. Tu sais ce qu'ils nous ont répondu ? "Ce n'est pas la peine d'associer les conseils citoyens au processus : il n'y a plus personne, c'est mort"* », témoigne le directeur adjoint de l'IREV dans un entretien réalisé le 17 novembre 2022¹⁰⁷⁷.

Cependant, la démobilisation des conseillers citoyens qui s'est fortement accentuée au moment de la pandémie de Covid-19 et qui a fini par achever bon nombre de conseils citoyens qui étaient déjà placés sous respirateur artificiel n'a pas mis un terme à tous les « engagements participatifs » ; loin s'en faut.

¹⁰⁷⁷ Entretien avec Pierre-Édouard MARTIN (n° 5), directeur adjoint de l'IREV, réalisé le 17 novembre 2022 de 10:02 à 11:18 en visioconférence.

Dans un article de presse intitulé « La démocratie participative s'adapte à la crise sanitaire » publié dans *La Gazette des communes, des départements et des régions* le 12 janvier 2021, Julien PRÉVOST rend compte d'une toute autre réalité. En effet, le journaliste explique que certains acteurs institutionnels ont su adapter les procédures pour maintenir leurs projets de « démocratie participative » en cours et les liens avec leurs administrés par l'organisation de réunions en visioconférence, par la mise en place de plateformes numériques, par l'organisation de séminaires en ligne (webinaires) et par la diffusion de ressources documentaires par exemple¹⁰⁷⁸.

À plusieurs reprises, nous avons constaté que le confinement a eu pour effet de socialiser les élus, les techniciens et les citoyens aux outils de la « démocratie participative » en ligne diffusés par les services d'administration centrale, les établissements publics, les CRPV et les associations dont le maintien de l'engagement a été déterminant.

Dans les communes de la région des Hauts-de-France où les conseils citoyens étaient bien intégrés dans la démocratie locale, nous avons observé que les participants sont devenus de précieux relais d'informations et des entrepreneurs d'actions de solidarité dans les quartiers prioritaires. Par exemple, le conseil citoyen de Rivelaine — qui avait déjà organisé le « Grand débat » en 2019 — s'est saisi des réseaux sociaux pour communiquer à propos de l'actualité et ses membres ont participé à plusieurs opérations de distribution de colis alimentaires organisées dans la commune.

Malgré les efforts fournis par les conseillers citoyens entrés depuis longtemps dans une logique de survie, aucune impulsion politique n'est donnée à l'échelle locale ou nationale pour « réveiller » le dispositif plongé dans un état léthargique — pour ne pas écrire de « comas ». Désormais, les préfetures refusent même de prendre des arrêtés préfectoraux pour renouveler la composition des conseils citoyens restants. « *Si on voulait faire mourir un dispositif, on ne s'y prendrait pas autrement !* », lance un ancien délégué du préfet à la préfeture du Nord dans un entretien réalisé le 13 octobre 2020¹⁰⁷⁹.

¹⁰⁷⁸ PRÉVOST Julien, « La démocratie participative s'adapte à la crise sanitaire », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 12 janvier 2021. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/715584/la-democratie-participative-sadapte-a-la-crise-sanitaire/>>, consulté le 9 mars 2023.

¹⁰⁷⁹ Entretien avec Daniel CHAUVAT (n° 1), délégué du préfet dans le département du Nord, réalisé le 13 octobre 2020 de 11:06 à 12:07 par téléphone.

Ce lien entre les pouvoirs publics et les conseils citoyens est d'autant plus mis à mal par des changements qui interviennent dans la structure du réseau des participants et qui résultent de la réforme de l'administration centrale.

5.2.3.3. Le réseau des conseils citoyens est dissous par la réforme de l'administration centrale

Dans un discours prononcé au Sénat lors de la conférence nationale des territoires le 18 juillet 2017, Emmanuel MACRON annonce son souhait de créer une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT, donc) pour concrétiser l'ambition (déjà ancienne) de mettre en place un « *guichet unique* » d'échelon national dans la relation entre l'État et les collectivités territoriales¹⁰⁸⁰. Sous la supervision du cabinet d'audit financier et de conseil EY Consulting France — anciennement Ernst & Young et associés —, la mission de préfiguration de l'ANCT se déroule en 2019.

Dès le 1^{er} janvier 2020, la Loi du 22 juillet 2019 dispose que le nouvel organisme succède (entre autres) au CGET qui était chargé du pilotage du dispositif des conseils citoyens à l'échelle nationale¹⁰⁸¹.

À la tête du service participation, Raphaël LO DUCA est seul pour avancer sur le chantier des conseils citoyens. En effet, le chef de projet doit composer avec l'absence d'une collègue placée en congé de longue maladie (CLM) et avec le peu de moyens financiers mis à sa disposition pour mener à bien sa mission.



« *Ce que l'ANCT fait pour relancer les conseils citoyens [...] ? En ce moment, je suis en train de travailler sur un livret pour rappeler le cadre général et redonner un sens opérationnel à la "coconstruction"* », balbutie Raphaël LO

DUCA d'un ton embarrassé dans un entretien réalisé le 23 octobre 2020¹⁰⁸².

Pour remédier à la démobilisation massive des conseillers citoyens, la stratégie de l'ANCT — près de sept ans après la promulgation de la Loi « Lamy » et alors que le

¹⁰⁸⁰ MACRON Emmanuel, « Transcription du discours d'Emmanuel Macron au Sénat lors de la conférence nationale des territoires », *elysee.fr* [en ligne], 18 juillet 2017. Disponible sur : <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/18/discours-d-emmanuel-macron-au-senat-lors-de-la-conference-des-territoires>>, consulté le 22 mars 2023.

¹⁰⁸¹ « Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires », JORF [en ligne], n° 0169, 23 juillet 2019. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038799829#:~:text=%C2%AB%20Art.-,L.,l'ensemble%20du%20territoire%20national.>>>, consulté le 22 mars 2023.

¹⁰⁸² Entretien avec Raphaël LO DUCA (n° 1), chef de projet participation citoyenne à l'ANCT, réalisé le 23 octobre 2020 de 14:00 à 15:05 en visioconférence.

dispositif apparaît déjà « mort » — est de diffuser un guide pratique intitulé *Les conseils citoyens, un levier au service de la participation des habitants* accompagné d'un « *vade-mecum* » de quatre pages à destination des élus locaux et publié le 28 octobre 2021 sur le site de l'établissement public¹⁰⁸³. En outre, Raphaël LO DUCA nous explique beaucoup compter sur la plateforme « La Grande Équipe » afin de redynamiser les nouvelles instances de « démocratie participative » par la discussion.

Plus d'un an après l'enterrement du rapport « Borloo » par le président de la République, Julien DENORMANDIE — devenu entre-temps ministre chargé de la Ville et du Logement — réunit près de 600 acteurs de la politique de la Ville à la Grande Halle de la Villette à Paris¹⁰⁸⁴. Ce jeudi 13 juin 2019, le dispositif de la « Grande Équipe de la réussite républicaine » (GERR) est lancé : il a pour ambition de « *promouvoir une nouvelle méthode d'animation territoriale, afin de mobiliser et fédérer tous ceux qui agissent dans les quartiers (habitants, élus, associations, entreprises, services des collectivités et de l'État)* »¹⁰⁸⁵. Reconnaisant l'importance des conseils citoyens dans son discours, le ministre incite les partenaires de la politique de la Ville à prendre en compte leur avis à chaque étape de la « coconstruction » du contrat de ville et annonce la constitution d'un réseau national d'information, le développement d'une offre de formation et l'organisation de rencontres territoriales.

Pourtant, la plateforme *conseilscitoyens.fr* gérée par la FCSF propose déjà ces services aux conseillers citoyens depuis 2016. Au début de l'année 2020, Julien BASTIDE apprend par l'un de ses contacts à l'ANCT que la plateforme dont il est l'animateur va être remplacée par un nouveau projet numérique collaboratif dont l'objectif est de « *renforcer l'accès à l'information, de favoriser le partage, la mise en réseau et l'émergence de nouvelles communautés d'acteurs au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires* »¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸³ ANCT, « Les conseils citoyens, un levier pour la participation des habitants », *agence-cohesion-territoires.gouv.fr* [en ligne], 28 octobre 2021. Disponible sur : <<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-conseils-citoyens-un-levier-pour-la-participation-des-habitants-712>>, consulté le 22 mars 2023.

¹⁰⁸⁴ ELIE Mathilde, « Grande équipe politique de la ville » : opération de com' ou nouvel élan ? », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 14 juin 2019. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/626284/grande-equipe-politique-de-la-ville-operation-de-comm-ou-nouvel-elan/>>, consulté le 22 mars 2023.

¹⁰⁸⁵ ANCT, « Habitants, élus, associations font équipe pour faire réussir les quartiers », *agence-cohesion-territoires.gouv.fr* [en ligne], 4 mai 2020. Disponible sur : <<https://www.agence-cohesion-territoires.gouv.fr/grande-equipe-de-la-reussite-republicaine-51>>, consulté le 22 mars 2023.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*



« Après l'élection d'Emmanuel MACRON en 2017, Julien DENORMANDIE et ses conseillers ont demandé à me rencontrer rapidement. En fait, ils avaient du mal à comprendre pourquoi leurs prédécesseurs avaient sous-traité l'animation du réseau des conseils citoyens à un acteur associatif ! Dans son logiciel, le macronisme veut court-circuiter les corps intermédiaires et instaurer un dialogue plus direct entre les gouvernants et les gouvernés. Tu imagines bien que le secrétaire d'État et que son équipe étaient extrêmement frustrés que sous Hollande, l'État avait souhaité préserver l'autonomie des conseils citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics. Quand ils sont arrivés, toute la bande a exigé que soit mises à sa disposition les coordonnées des conseils citoyens pour échanger directement avec eux », nous révèle Julien BASTIDE dans un entretien réalisé le 20 octobre 2020¹⁰⁸⁷.

Pour l'administrateur de la plateforme *conseilscitoyens.fr*, le « débranchement » programmé du site n'est pas une surprise. En effet, les pilotes de la politique de la Ville sont bien conscients que le dispositif des conseils citoyens rencontre des difficultés et qu'il est nécessaire de le relancer d'une façon ou d'une autre pour éviter d'encaisser les coûts politiques liés à un échec trop manifeste. Ainsi, le remplacement de la plateforme historique par le portail numérique de « La Grande Équipe » initialement motivé par l'objectif d'améliorer l'« efficacité » de l'action publique permet au ministre chargé de la Ville et du Logement d'afficher la volonté politique du gouvernement de continuer à faire vivre les conseils citoyens, de reprendre la main sur le dispositif en écartant les corps intermédiaires qui étaient les garants de leur indépendance et de leur autonomie, et de dissimuler ses problèmes en le noyant dans un vivier qui regroupe l'ensemble des instruments de la politique publique.

Finalement, le groupe « Conseils citoyens (National) »¹⁰⁸⁸ — le site reprend le fonctionnement du réseau social *Facebook* — est officiellement lancé le jeudi 5 novembre 2020¹⁰⁸⁹ à l'occasion d'un webinar organisé par l'ANCT et animé par Raphaël LO DUCA de 18:00 à 19:00 sur *Zoom*. Au mois de janvier 2021, cette communauté de référence rassemble quelques 400 membres issus de toutes les

¹⁰⁸⁷ Entretien avec Julien BASTIDE (n° 1), animateur de la plateforme *conseilscitoyens.fr*, réalisé le 20 octobre 2020 de 14:00 à 15:19 en visioconférence.

¹⁰⁸⁸ Comme pour la plateforme *conseilscitoyens.fr* en son temps, nous sommes parvenu à nous « infiltrer » dans le groupe « Conseils citoyens (National) » de « La Grande équipe » et dans certains sous-groupes privés.

¹⁰⁸⁹ En fait, un groupe « Conseils citoyens » est créé sur la plateforme « La Grande équipe » le 16 octobre 2020 et il devient le groupe de référence le 2 novembre 2020 avant d'être officiellement lancé par l'ANCT.

catégories d'acteurs de la politique de la Ville¹⁰⁹⁰. Parmi les inscrits, on retrouve très peu de conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France¹⁰⁹¹. En effet, la majorité des participants s'étonne de la disparition de la plateforme *conseilscitoyens.fr* et ignore ou refuse — par militantisme ou par lassitude — le dispositif de « La Grande Équipe ».

Cette nouvelle initiative est venue saper le laborieux travail d'identification et de remobilisation des conseils citoyens encore actifs entamé par Julien BASTIDE et son équipe quelques mois avant l'annonce du nouveau dispositif. En 2021, le site géré par la FCSF cesse progressivement son activité et il est mis hors ligne l'année suivante ; dès lors, le contact a été perdu avec les conseillers citoyens qui n'ont pas migré — volontairement ou involontairement — vers la nouvelle plateforme.

Encadrés par une charte publiée le 5 mars 2021¹⁰⁹², les membres du groupe national (souvent les mêmes) échangent principalement sur les actions mises en œuvre par les conseils citoyens et sur les difficultés qu'ils rencontrent dans le cadre de leur « engagement participatif ». Depuis le départ de Raphaël LO DUCA au mois de janvier 2022, les rares événements en visioconférence organisés par l'ANCT et destinés aux conseillers citoyens ont complètement disparu.

Lorsqu'elle prend en charge le volet « participation » de l'agence, Hélène CHAPET (*encadré n° E5-5*) découvre que les conseils citoyens ont été délaissés par l'administration centrale depuis trop longtemps ; faute de volonté et de moyens.



« Tous mes interlocuteurs font le constat de l'échec des conseils citoyens : ça ne fonctionne pas et ils n'existent plus. Malgré tout, on a conscience que beaucoup de personnes restent mobilisées en dépit des difficultés et des dissolutions qui se multiplient. Moi, je fais tout ce que je peux pour que les pilotes de la politique de la Ville accompagnent la dynamique jusqu'à l'élaboration des nouveaux

¹⁰⁹⁰ Au 28 septembre 2024, les effectifs s'élèvent à 906, mais la plupart des membres du groupe sont inactifs.

¹⁰⁹¹ À notre connaissance — l'outil de recherche n'est pas très pratique —, le seul conseil citoyen qui ait créé son propre groupe de travail sur la plateforme « La Grande équipe » est le dispositif du quartier du Blanc Riez à Wattignies. Celui-ci comporte 10 membres inscrits dont trois professionnels de la politique de la Ville et sept conseillers citoyens.

¹⁰⁹² « Les membres du groupe s'engagent à respecter le principe de neutralité inscrit dans le cadre de référence des conseils citoyens, à savoir l'indépendance et l'autonomie vis-à-vis des partis politiques, de syndicats, d'associations culturelles ou de tout groupe de pression manifestement hostiles au respect du principe de pluralité » et « il est interdit de publier des documents sans l'accord de son auteur/de ses auteurs (comptes rendus de comités de pilotage, supports de formation...) » ANCT, « Plateforme de la Grande équipe. Charte du groupe "Conseils citoyens (national)" 2021 », *acteurs.lagrandeequipe.fr* [en ligne], 5 mars 2021, p. 2. Disponible sur : <<https://www.acteurs.lagrandeequipe.fr/group/67>>, consulté le 22 mars 2023.

contrats de ville, parce que c'est une base solide sur laquelle ils pourront s'appuyer pour "coconstruire". Si on les perd, ce sera beaucoup plus difficile [...] », explique la directrice du programme « Lien social et Image des quartiers » dans un entretien réalisé le 23 novembre 2022¹⁰⁹³.

Revendiquant son statut de « militante institutionnelle » (Barthe, Robert, 2005) — selon la définition que nous proposons dans le **troisième chapitre** pour développer le concept original —, l'agent de l'État décide de lancer une évaluation du dispositif pour le relancer. Toutefois, elle rencontre de nombreux freins à son initiative et le travail à abattre est immense¹⁰⁹⁴.

Encadré n° E5-5 : Portrait d'Hélène CHAPET, une « militante institutionnelle » de la participation citoyenne à l'ANCT¹⁰⁹⁵

Née en 1977, Hélène CHAPET est originaire du département de la Seine-Saint-Denis. En parallèle à ses études de droit à l'Université Paris-VIII à Saint-Denis, notre enquêtée s'engage dans une association d'accompagnement scolaire à la Cité des 4000.

Après avoir occupé un poste de coordinatrice atelier santé ville à partir de 2005, la jeune femme de 32 ans est installée par Fadela AMARA en tant que 300^e déléguée du préfet pour la commune de La Courneuve (Seine-Saint-Denis) en 2009.

Entrée au ministère de l'Intérieur, Hélène CHAPET est ensuite chargée de mission auprès du préfet délégué en charge de l'élaboration des contrats de ville dès 2013 et met en œuvre le dispositif des conseils citoyens dans le département de la Seine-Saint-Denis.

En 2016, notre enquêtée devient cheffe de cabinet de Fadela BENRABIA, la nouvelle PDEC¹⁰⁹⁶. Pour l'assister sur les questions de participation citoyenne, elle

¹⁰⁹³ Entretien avec Hélène CHAPET (n° 1), directrice du programme « Lien social et Image des quartiers » à l'ANCT réalisé le 23 novembre 2022 de 09:35 à 10:42 en visioconférence.

¹⁰⁹⁴ Contrairement à la CNDP, l'ANCT a choisi de solliciter notre aide pour confectionner son rapport, notamment pour établir une sociographie des conseillers citoyens.

¹⁰⁹⁵ Ce portrait sociologique a été peint à partir d'un entretien réalisé avec Hélène CHAPET le 23 novembre 2022 et d'un article de presse publié dans le journal *Le Parisien* le 9 juillet 2009 — cité à la fin de cette note. Dans la mesure où cet entretien a été réalisé « en duo » avec Elea BOUCHERAK, il a été plus compliqué d'obtenir des données biographiques sur notre enquêtée qui se montre déjà très prudente sur les informations qu'elle laisse filtrer en ligne. *Le Parisien*, « Elle incarne la République dans les quartiers », *Le Parisien* [en ligne], 9 juillet 2009. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/seine-saint-denis-93/la-courneuve-93120/elle-incarne-la-republique-dans-les-quartiers-09-07-2009-574520.php>>, consulté le 28 septembre 2024.

¹⁰⁹⁶ Dans un rapport d'information remis en 2016, Hélène CHAPET est désignée comme « chargée de mission » de la PDEC. Ainsi, il est possible que sa nomination intervienne quelques temps plus tard.

recrute Elea BOUCHERAK qui s'est intéressée au rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013 pendant ses études en science politique et qui a eu l'occasion de travailler avec le président d'ACLEFEU sur des actions d'aide alimentaire pendant la pandémie de Covid-19.

Arrivée à l'ANCT, Hélène CHAPET succède à Raphaël LO DUCA et devient directrice du programme « Lien social et Image des quartiers » en 2022.

Comme Hélène CHAPET estime que « *trop de prestataires extérieurs sont intervenus dans le champ de la participation sans être à la hauteur des enjeux* »¹⁰⁹⁷, la directrice choisit de dresser elle-même le bilan des démarches de « démocratie participative » dans les QPV.

Pour l'aider dans cette entreprise, la directrice recrute Elea BOUCHERAK — une jeune femme expérimentée sur la question de la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville et sur le dossier des conseils citoyens en particulier — qu'elle a rencontrée dans le cadre de ses fonctions antérieures à la préfecture de la Seine-Saint-Denis en 2016.

Face au constat trop noir établi par les chercheurs universitaires — et notamment par les sociologues critiques de la « démocratie participative » —, l'ANCT choisit plutôt de nourrir son travail d'évaluation avec la bibliographie produite par les professionnels de la politique de la Ville.



« *Dans un premier temps, on a demandé à un analyste de chez nous de faire une synthèse des travaux académiques sur les conseils citoyens [...]. Ce qui est ressorti de tout ça, c'est l'échec total et absolu du dispositif ! Je pense que les positions de [certains et de certaines] sont contre-productives et desservent la cause* », assène Hélène CHAPET qui aurait souhaité que les acteurs insistent davantage sur les réussites ¹⁰⁹⁸ de la nouvelle instance de « démocratie participative »¹⁰⁹⁹.

Comme tous les agents de l'administration centrale que nous avons interrogés — à l'exception peut-être de Michel DIDIER —, notre enquêtée s'inscrit dans une stratégie de gestion de la « dissonance cognitive » (Festinger, 1957) face à l'échec des conseils citoyens. En passant sous silence les critiques universitaires et en cherchant à valoriser

¹⁰⁹⁷ Entretien avec Hélène CHAPET (n° 1), directrice du programme « Lien social et Image des quartiers » à l'ANCT réalisé le 23 novembre 2022 de 09:35 à 10:42 en visioconférence.

¹⁰⁹⁸ En dépit de la richesse de notre matériau de recherche, nous n'y sommes pas parvenu.

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*

les réussites partielles du dispositif (on les cherche encore), Hélène CHAPET adopte une posture défensive visant à préserver la légitimité des politiques de « démocratie participative ».

Cependant, l'évaluation est difficile à mener et les résultats se font attendre jusqu'à la publication du rapport intitulé *Les démarches participatives dans les quartiers prioritaires. État des lieux (2014-2023)* le 11 avril 2023¹¹⁰⁰.

Dans les territoires, des initiatives d'évaluation des contrats de ville émergent afin de répondre à l'inertie des pouvoirs publics. Par exemple, l'IREV est intervenu à Pecquencourt, Roubaix, Saint-Pol-sur-Mer, Tourcoing et Wattignies (Nord) et auprès des délégués du préfet de la préfecture du Nord pour présenter et mettre en œuvre un outil d'évaluation de l'impact des conseils citoyens dans la politique de la Ville (*encadré n° E5-6*).

Encadré n° E5-6 : Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la politique de la Ville

En 2020, l'IREV, la Ligue de l'enseignement Normandie, Normanvilles (c'est le CRPV pour la région Normandie), le Réseau national des maisons des associations (RNMA), la Structure associative d'aide aux associations (S3A) — une association qui œuvre sur le territoire de la communauté urbaine de Caen-la-Mer (Calvados) — et l'Université de Lille — représentée par l'auteur de cette thèse — s'associent pour mener une réflexion sur l'impact du dispositif des conseils citoyens dans la politique de la Ville.

Ce groupe de travail produit une évaluation inter-régionale qui aboutit à l'organisation d'un webinaire sur la plateforme de « La Grande Équipe » et à la publication d'un kit d'outils le mardi 22 mars 2022 : une grille d'autoévaluation pour situer la place du conseil citoyen au regard de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 et de ses intentions, une grille de questions évaluatives à mobiliser dans des *focus groups* avec les différentes parties prenantes du contrat de ville et un portrait-robot du conseiller citoyen de la région des Hauts-de-France¹¹⁰¹.

¹¹⁰⁰ ANCT, *op. cit.*, 2023.

¹¹⁰¹ IREV (dir.), « Outil : Impact des conseils citoyens dans la politique de la Ville », *irev.fr* [en ligne], 22 mars 2023. Disponible sur : <<https://www.irev.fr/thematiques/participation-citoyenne/outil-impact-des-conseils-citoyens-dans-la-politique-de-la-ville>>, consulté le 22 mars 2023.

Ces différentes évaluations doivent alimenter la réflexion des acteurs locaux et nationaux pour le futur de la politique de la Ville ; car désormais, la survie du dispositif des conseils citoyens dépend de la rénovation des contrats de ville 2024-2030.

5.2.3.4. La survie du dispositif des conseils citoyens dépend de la rénovation des contrats de ville 2024-2030.

Après la promulgation de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, les contrats de ville étaient prévus pour couvrir la période 2014-2020. Faisant suite à des retards dans la mise en œuvre de la réforme, ces documents qui formalisent le cadre partenarial sont finalement signés en 2015. Prorogés jusqu'au 31 décembre 2022 par l'article 181 de la Loi de finances du 28 décembre 2018¹¹⁰², les contrats de ville sont « rénovés » en 2019 par le dispositif des PERR. Finalement, leur échéance est de nouveau retardée jusqu'au 31 décembre 2023 par l'article 68 de la Loi de finances du 30 décembre 2021¹¹⁰³ pour donner le temps nécessaire à l'évaluation de la politique de la Ville et à l'écriture du nouveau cadre contractuel prévu pour la période 2024-2030.

Mettant un terme à plusieurs mois d'attente pour les acteurs locaux, Olivier KLEIN, ministre délégué chargé de la Ville et du Logement (2022-2023), accepte l'invitation de la commission « Politique de la Ville et cohésion sociale » — formée par l'AMF, l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF), l'AMVBF et France urbaine — qui organise une réunion le 17 novembre 2022 à l'occasion du salon des maires pour présenter (enfin) la feuille de route du gouvernement¹¹⁰⁴.

Dans son discours, l'ancien maire de Clichy-sous-Bois — il succède à l'emblématique Claude DILAIN en 2011 — annonce que la « nouvelle » politique de la Ville s'articulera autour de quatre axes thématiques principaux : « le plein emploi »,

¹¹⁰² « Article 181 », in *LOI n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019*, JORF [en ligne], n° 0302, 30 décembre 2018. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000037882537>, consulté le 16 octobre 2024.

¹¹⁰³ « Article 68 », in *Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022*, JORF [en ligne], 0304, 31 décembre 2021. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044637640>>, consulté le 16 octobre 2024.

¹¹⁰⁴ HEYRAUD Emmanuel, « Olivier Klein donne les priorités des futurs contrats de ville et annonce un comité interministériel des villes mi-décembre », *franceurbaine.org* [en ligne], 24 novembre 2022. Disponible sur : <<https://franceurbaine.org/actualites/olivier-klein-donne-les-priorites-des-futurs-contrats-de-ville-et-annonce-un-comite>>, consulté le 23 mars 2023.

« la transition écologique et énergétique », « l’émancipation pour tous à travers la promotion de l’éducation » et « la tranquillité et la sécurité publique »¹¹⁰⁵.

Si Olivier KLEIN souhaite « *encourager la participation des habitants et continuer à travailler avec les conseils citoyens, quand ils fonctionnent et s’inscrivent dans des démarches constructives* » — ce qui sous-entend à la fois que le dispositif est bien marqué par des dysfonctionnements et par un essoufflement, et qu’il existe une norme implicite de ce qui constitue un « bon » et un « mauvais » conseil citoyen —, il se dit favorable à des « *démarches souples* » et au développement des « *tables de quartiers et agoras faisant la promotion de l’empowerment et des capacités d’agir des habitants* »¹¹⁰⁶. Cette orientation stratégique du ministre délégué chargé de la Ville et du Logement s’inscrit directement dans le « référentiel » de la « nébuleuse », de la « coalition de cause » néo-communautariennes et du rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013. Précisément, Olivier KLEIN annonce avoir confié une mission sur la participation citoyenne à Mohamed MECHMACHE — comme l’avait fait François LAMY en 2013.

Cette proximité d’Olivier KLEIN avec le président d’ACLEFEU laisse d’ailleurs craindre la mort imminente du dispositif des conseils citoyens à ses derniers « adeptes ». Dans un plaidoyer publié sur la plateforme « La Grande équipe » le 8 décembre 2022 par exemple, le conseil citoyen du quartier Orchamps-Palente de Besançon (Doubs) demande au ministre « *d’étudier la possibilité de pérenniser [l]es [conseils citoyens]* » et de « *leur garantir cette autonomie qui fait la force de leurs engagements* »¹¹⁰⁷. Malgré l’échec du dispositif, certains s’accrochent encore à l’espoir que les conseils citoyens puissent accomplir la « prophétie » (Festinger, Riecken, Schachter, 1956).

Initialement prévu le 16 décembre 2022 et reporté à la mi-janvier 2023, le CIV qui devait permettre d’établir des conventions entre le ministère de la Cohésion des territoires et les autres ministères est tout simplement annulé. Sous la néo-présidence d’Emmanuel MACRON réélu en avril 2022, la politique de la Ville n’est toujours pas une priorité. Cette fois, le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec

¹¹⁰⁵ VIGNE-LEPAGE Véronique, « Futurs contrats de ville : Olivier Klein dévoile ses priorités », *La Gazette des communes, des départements et de régions* [en ligne], 1^{er} décembre 2022. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/839140/futurs-contrats-de-ville-futurs-contrats-de-ville-olivier-klein-devoile-ses-priorites/>>, consulté le 16 octobre 2024.

¹¹⁰⁶ HEYRAUD Emmanuel, 2022, *art. cit.*

¹¹⁰⁷ BENMOSBAH Mosbah (dir.), « Plaidoyer du conseil citoyen du quartier Orchamps-Palente de Besançon », *acteurs.lagrandeequipe.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://acteurs.lagrandeequipe.fr/group/67>>, consulté le 23 mars 2023.

les collectivités territoriales — qui avait remplacé le ministère de la Cohésion des territoires en 2018 et le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports en 2017 — est d’ailleurs fusionné avec le ministère de la Transition écologique. Entamée depuis son premier quinquennat, la relégation de la politique de la Ville continue son irrésistible marche.

Dans le contexte du projet de réforme des retraites mis en chantier par le gouvernement d’Elisabeth BORNE pour l’année 2023, la politique publique est congédiée *sine die* de l’agenda. À l’initiative des associations d’élus — encore elles —, une visioconférence est organisée le mardi 7 février 2023 avec les collaborateurs de la Première ministre pour demander à ce que soit fixée une nouvelle date pour le CIV¹¹⁰⁸. Par la suite, une réunion se tient le jeudi 9 février 2023 à l’hôtel de Matignon et rassemble 11 ministres pour travailler autour du plan « Quartiers 2030 »¹¹⁰⁹. Cependant, l’impatience grandit chez les acteurs locaux.



« *Le président de la République a annoncé vouloir s’exprimer sur la politique de la Ville au cours du premier trimestre, mais nous sommes dans l’attente d’une date. Nous allons donc lui réécrire directement pour lui rappeler qu’il y a urgence : nos budgets communaux sont dans la souffrance du fait de la situation inflationniste mais aussi sociale de nos habitants. Nous allons devoir faire des choix douloureux au moment même où il faudrait encore plus aider la population de nos communes. Nous sommes très préoccupés* », indique à la presse Gilles LEPROUST, maire d’Allonnes (Sarthe) et président de l’AMVBF¹¹¹⁰.

Concernant l’enjeu de la participation citoyenne dans les QPV, la commission « Mechmache » n’est toujours pas installée et ses membres — des acteurs associatifs, des acteurs institutionnels, des élus, des experts¹¹¹¹, des habitants et des professionnels — qui sont gardés dans le flou demeurent sceptiques quant à son utilité.

Finalement, le ministre délégué chargé de la Ville et du Logement installe la commission « Participation citoyenne des quartiers » le lundi 6 mars 2023 à l’Hôtel de

¹¹⁰⁸ GARCIA Pierre, VIGNE-LEPAGE Véronique, « Comité interministériel des villes : l’impatience grandit », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 13 février 2023. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/852091/comite-interministeriel-des-villes-limpatience-grandit/>>, consulté le 23 mars 2023.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹¹ Parmi eux figurent Bénédicte MADELIN et notre directeur de thèse, Julien TALPIN.

Roquelaure¹¹¹². Inscrite dans une logique macronienne de conseil national de la refondation (CNR)¹¹¹³, cette commission a pour objectif premier de fixer les modalités d'un travail de concertation avec les habitants, les associations et les acteurs locaux des quartiers populaires pour renouveler les contrats de ville — qui devraient prendre le nom d'« Engagements Quartiers 2030 »¹¹¹⁴ — pendant les « 100 jours des quartiers » qui doivent se tenir entre la mi-avril et la mi-juillet 2023.

Dans un courrier adressé aux préfets de région, aux préfets de département et aux PDEC le 3 avril 2023, Olivier KLEIN déclare être « *très attaché à la participation des citoyens dans l'écriture de l'avenir de leur quartier* » et assure que « *la collecte de la parole des habitants suivie de son inscription dans les contrats de ville et de son expression dans la réalité des quartiers, constitueront le socle citoyen de Quartiers 2030* »¹¹¹⁵. Près de 10 ans après la réforme de 2014, le discours performatif de l'État sur la participation des habitants dans les quartiers populaires resurgit.

En annexe d'une nouvelle lettre du ministre délégué chargé de la Ville et du Logement portant sur l'organisation de la concertation citoyenne et datée au 15 mai 2023, les membres de la commission « Participation citoyenne » actent les échecs inlassables de la politique de la Ville. Pourtant, ils réactualisent la « prophétie ».



« *Malgré les ambitions affichées, les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des besoins. C'est pourquoi la nouvelle génération de contrats de ville*

¹¹¹² Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Quartiers 2030 - Olivier Klein installera la commission "participation citoyenne des quartiers" », *ecologie.gouv.fr* [en ligne], 3 mars 2023. Disponible sur : <<https://www.ecologie.gouv.fr/presse/quartiers-2030-olivier-klein-installera-commission-participation-citoyenne-quartiers>>, consulté le 16 octobre 2024 ; IREV, « Lancement de la commission Mechemache sur la participation citoyenne dans les quartiers », *irev.fr* [en ligne], 28 mars 2013. Disponible sur : <<https://irev.fr/actualites-o/lancement-de-la-commission-mechmache-sur-la-participation-citoyenne-dans-les-quartiers>>, consulté le 16 octobre 2024.

¹¹¹³ KLEIN Olivier, RICHARDOT Robin, « Contrats de ville : Olivier Klein lance un "CNR des quartiers populaires" », *Le Monde* [en ligne], 6 mars 2023. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/03/06/contrats-de-ville-olivier-klein-lance-un-cnr-des-quartiers-populaires_6164320_3224.html>, consulté le 23 mars 2023.

¹¹¹⁴ Pendant un temps, le nom de « pacte pour l'avenir des quartiers » (PAQ) a été envisagé.

¹¹¹⁵ KLEIN Olivier, Lettre du ministre chargé de la Ville et du Logement aux préfets de région, aux préfets de département et aux PDEC, « Prochaine génération des contrats de ville : "Engagements Quartiers 2030" », 3 avril 2023, in *irev.fr* [en ligne]. Disponible sur : <https://irev.fr/sites/default/files/atoms/files/03-11767_engagements_quartiers_2030_prefets_pedec.pdf>, consulté le 16 octobre 2024

doit cette fois être élaborée pour et avec les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la Ville. »¹¹¹⁶

Dans le processus de réforme qui s’amorce, c’est la « lutte des référentiels » qui se (re)joue ; et avec elle, la possibilité de faire du mythe de la « démocratie participative » une réalité. *Bis repetita* ?

*

Cette **seconde section** nous a permis de comprendre la réaction des pouvoirs publics face au dysfonctionnement du dispositif des conseils citoyens. En dépit de la convergence des évaluations pour faire un constat d’échec plus ou moins assumé en fonction du degré de connivence des évaluateurs avec les autorités, les pouvoirs publics persistent dans une posture de déni qui nourrit un mépris institutionnel à l’égard des habitants des quartiers populaires.

Finalement, l’inertie de l’action publique démontre une tendance systémique de l’ordre institutionnel à maintenir en vie des dispositifs pour leur valeur symbolique et pour éviter d’avoir à assumer les coûts politiques de l’échec. Ainsi, les conseils citoyens sont laissés à l’abandon par dans un cimetière de dispositifs de « démocratie participative ».

¹¹¹⁶ « Annexe : contribution rédigée par les membres de la commission "participation citoyenne" », in KLEIN Olivier, Lettre du ministre chargé de la Ville et du Logement aux préfets de région, aux préfets de département et au Haut-commissaire de la République en Polynésie française, « Refonte des contrats de ville - organisation de la concertation citoyenne », 15 mai 2023 NUNES Pauline, « Contrats Engagements Quartiers 2030 : Les grands textes réglementaires », *pqn-a.fr* [en ligne], 5 mars 2024. Disponible sur : <<https://pqn-a.fr/fr/ressources/analyses/contrats-engagements-quartiers-2030-les-grands-textes-reglementaires>>, consulté le 16 octobre 2024.

Conclusion.

Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien

Pour prendre la mesure de l'échec des conseils citoyens, nous avons confronté les résultats de la mise en œuvre aux objectifs du législateur et les niveaux d'opposition aux niveaux de soutien à la politique publique.

Après une évaluation approfondie du nouveau dispositif de l'« offre publique de participation », nous pouvons caractériser la faillite des conseils citoyens comme relevant d'un « échec conflictuel » (McConnell, 2015). En effet, les objectifs fondamentaux de la Loi « Lamy » n'ont pas été pleinement réalisés partout sur le territoire, la mise en œuvre du dispositif s'est souvent heurtée à des difficultés structurelles et l'opposition aux conseils citoyens s'est renforcée après plusieurs années de (dys)fonctionnement.

Pourtant, les critiques ne sont pas (encore) parvenues à porter un coup fatal à la politique publique. Ce paradoxe qui se nourrit du décalage entre mythe et réalité de la « démocratie participative » consacre un échec relatif qui fait des conseils citoyens un dispositif « zombie » de l'action publique (Le Bras, Todd, 2013 ; Todd, 2015)¹¹¹⁷.

Dans la culture populaire, le « zombie » est défini comme une créature tout à la fois morte et maintenue en vie par des moyens surnaturels ou inexplicables. Cette entité est généralement caractérisée par une absence de volonté propre, agissant de façon automatique ou sous la contrainte d'une force extérieure. Dans l'imaginaire collectif, la figure du « zombie » incarne la persistance d'individus plongés dans un état de demi-vie et dénués de conscience ou d'autonomie réelle.

Ce concept pourrait être mobilisé afin de décrire des dispositifs défailants qui continuent d'exister et d'opérer mécaniquement sous l'influence des « mythes d'action publique » (Desage, Godard, 2005), mais dans un état déconnecté des idéaux qui ont présidé à leur création. Appliquée à la sociologie de l'action publique, la métaphore du « zombie » permet de mettre au jour les écarts entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, de comprendre comment les contraintes externes déposent les dispositifs de leur autonomie, d'analyser les mécanismes qui

¹¹¹⁷ Dans un ouvrage intitulé *Le mystère français* et publié en 2013, Hervé LE BRAS et Emmanuel TODD introduisent le concept de « catholicisme zombie » pour décrire la survie après la mort résiduelle de la sous-culture catholique périphérique (Le Bras, Todd, 2013). Cette analyse est poursuivie par Emmanuel TODD dans son essai *Qui est Charlie ? Sociologie d'une crise religieuse* publié en 2015 (Todd, 2015).

emprisonnent les instances dans des routines qui les détournent de leurs objectifs initiaux, de démontrer que le déni de l'échec s'explique par la préservation des « prophéties » (Festinger, Riecken, Schachter, 1956) qui nourrissent la croyance dans l'utilité de l'action publique et des acteurs du champ politique, et donc de saisir les logiques qui président à l'inertie de l'action publique.

Cette métaphore du « zombie » est éloquente pour conceptualiser la situation paradoxale des conseils citoyens. En effet, ce dispositif survit dans un état intermédiaire, car il n'est pas seulement efficace ou inefficace dans sa mission d'approfondir la participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville : les conseils citoyens maintiennent une forme d'engagement (politique pour les pouvoirs publics et civique pour les participants) qui justifie le prolongement de leur existence pathétique. Cette croyance nourrie par le mythe de la « démocratie participative » crée une dynamique où l'échec est à la fois reconnu implicitement par la mise en œuvre d'ajustements rendus nécessaires pour maintenir le dispositif en vie, et nié explicitement par la rhétorique des succès locaux qui, même s'ils restent marginaux, prouvent son utilité.

Malgré l'avancée que représente la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 dans le champ de la « démocratie participative », les dysfonctionnements qui résultent de la mise en œuvre du nouveau dispositif de l'« offre publique de participation » font des conseils citoyens « des conseils de quartier comme les autres ». En fait, ce cas incarne à lui seul toutes les limites historiques de la « participation citoyenne » à la française : objectifs flous, incompatibilité avec la culture administrative et politique, difficultés à mobiliser et à remobiliser, sélectivité et non-représentativité du public, manque de ressources, de formation, de légitimité et de reconnaissance, faible impact sur les décisions, instrumentalisation à des fins politiques, insuffisance du suivi et de l'évaluation, incapacité à admettre l'échec.

Face à ce tableau très sombre, comment expliquer l'énigme du maintien de l'engagement dans les conseils citoyens ? Dans le **sixième chapitre**, nous avançons l'hypothèse de la quête de la reconnaissance.

Chapitre 6.

Le maintien de l'« engagement participatif » s'explique par la « lutte pour la reconnaissance » des habitants des quartiers populaires



« Plus tard, [alors que Margot] glisse la clé dans la serrure d'un locataire absent, elle stoppe son geste et se retourne. Je dois reculer d'un pas pour parvenir à garder le point sur elle. Avec une sincérité émouvante, [la concierge] me raconte pourquoi sa vie de bignolle a un sens. Je ne suis plus à mon affaire : comme la présence d'un voile invisible qui vient s'insérer entre l'objectif et Margot, je ne parviens plus à faire le point sur la caméra. Je veux "couper le moteur". J'ai envie de discuter simplement avec elle, mais je me fais violence : je continue de filmer en me promettant de garder mes "distances". Sinon, comment vais-je y arriver ? Beaucoup plus tard, une fois chez moi, après avoir visionné les rushs, je prendrai conscience qu'elle avait désiré me livrer quelque chose d'elle qui n'était pas entendu ; quelque chose qu'elle souffrait de ne pas partager ni échanger. Il était peut-être là le vrai levier de mon récit : la reconnaissance. »

ORTLIEB Mathieu, *Mes plus belges années*,
Vendôme, Éditions des Chemins Blancs, 2016, pp.
19-20.

Introduction.

Les illusions tenaces de la « démocratie participative »

Parce que les seuls indicateurs de l'action publique ne suffisent pas à évaluer rigoureusement la « réussite » ou l'« échec » des conseils citoyens, il faut aussi prendre la mesure de la capacité du dispositif à engager les habitants des quartiers populaires et à renforcer leur confiance dans le régime et dans le système démocratique.

Aujourd'hui, la question des « motifs » de l'« engagement participatif » a pris une place centrale dans les travaux des chercheurs qui ont initié une sociologie des publics de la « démocratie participative » (Mazeaud, Talpin, 2010 ; Jacquet, 2017 ; Petit, 2017).

Dans un ouvrage classique intitulé *Wirtschaft und Gesellschaft* publié en 1922, Max WEBER définit le « motif » comme « *un ensemble significatif qui semble constituer aux yeux de l'agent ou de l'observateur la "raison" significative d'un comportement* » (Weber, 1922, p. 5, notre traduction). Autrement dit, les « motifs » sont des justifications que les individus construisent *in situ* ou *a posteriori* pour expliquer leurs actions.

Établie à partir d'une revue de la littérature scientifique, une méta-analyse des motifs de l'« engagement participatif » rend compte de leur caractère à la fois dispositionnel et situationnel (Briggs, Hancock, Matthews, 2004 ; Blanco, Font, 2007 ; Esterling *et al.*, 2010 ; Mazeaud, Talpin, 2010 ; Jacquet, 2017 ; Petit, 2017). Dans la mesure où les acteurs sont « locataires » de leurs motifs (Wright Mills, 1940), que ceux-ci sont déterminés par des configurations sociales, des trajectoires et des représentations singulières, la quête d'un inventaire exhaustif des « registres de justification » (Boltanski, Thévenot, 1991) de la participation semble vaine (Trom, 2001). Cependant, cette recherche constitue une porte d'entrée vers l'étude micro, méso et macro-sociologique des « motivations » à participer, entendues comme les raisons profondes qui poussent les individus à agir et qui orientent leurs actions.

Dans un essai intitulé *L'acteur et le système* publié en 1977, Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG préviennent toutefois sur les risques de cette approche.



« Cette logique que nous proposons d'appeler, pour simplifier, logique des motivations, soulignons-le d'entrée, est partielle et pauvre, et ne résiste pas à une analyse tant soit peu sérieuse. [...] Partielle donc peu efficace, parce qu'elle

ne peut tenir compte du fait que l'homme découvre ses désirs en fonction des opportunités qu'il aperçoit. [...] Pauvre parce qu'elle réduit l'homme à la décision par laquelle il s'exprime, alors que ce choix, toujours forcé, n'est jamais qu'une des virtualités possibles dans laquelle effectivement il s'aliène souvent, mais tout de même pas nécessairement. Contre cette simplification abusive, il faut affirmer le droit de l'homme à ne pas savoir ce qu'il veut, à changer ses désirs en fonction de ses possibilités ou de ce qu'il croit son intérêt. C'est ainsi que tout individu procède dans la pratique, et il n'y a aucune raison de le critiquer. » (Crozier, Friedberg, 1977, p. 368)

Accéder pleinement à la compréhension des motivations des agents sociaux supposerait une capacité à « sonder » les individus avec un regard psychosocial. Cette entreprise, qui s'intéresse par définition à des « cas singuliers » et à des « singularités » (Hayat, Lyon-Caen, Tarragoni, 2018), est hantée par le risque de succomber à l'« illusion biographique » (Bourdieu, 1986) dans la relation d'enquête et au « psychologisme » (Petit, 2017).

Dans sa *Socio-analyse des raisons d'agir* publiée en 2009, Guy BAJOIT estime qu'il est possible de mettre au jour une « matrice motivationnelle » (Bajoit, 2009) en « travaill[ant] (longtemps) avec un individu pour qu'il parvienne à inverser [l]es processus d'intériorisation : à désidéologiser, à se déshabituer (à expliciter, à maîtriser) et à "décensurer" les motivations de sa conduite » (Bajoit, 2010, paragraphe 30). Cependant, il s'agit pour l'enquêteur de trouver un équilibre subtil.



« Les défenses se relâchent dans certaines situations, comme les moments d'exaltation ou d'emportement ou, à l'inverse, de retour sur soi, de réflexion intime, de confiance entre proches, d'abandon ou de rêverie [et] elles se réarment instantanément dès que des éléments de contexte incitent à revenir à plus d'orthodoxie. Trop de laisser-aller dans le sens de l'objectivation et de l'explicitation, déclenche des justifications, des relativisations et des dénégations correctrices » observe Daniel GAXIE (Gaxie, 2005, pp. 173-174).

Toutefois, il serait paradoxal de reconnaître la réflexivité des agents et de faire dans le même temps du sociologue le seul à même de la rendre possible (Bohman, 2011 ; Mayer, 1995 ; Petit, 2017). Dans l'hypothèse où l'interaction permettrait de dévoiler des motivations qui relèveraient de l'ordre du « déjà là », celles-ci restent déterminées par les dynamiques interactives du dialogue sociologique et par le risque pour l'enquêteur d'imposer sa problématique à l'enquêté.

Afin d'accéder aux motivations profondes des conseillers citoyens, nous avons adopté une démarche herméneutique¹¹¹⁸. Dans cette perspective, il s'agit de confronter les données recueillies dans le cadre des entretiens biographiques — pensés comme des dialogues itératifs — à d'autres sources (archives, observations et témoignages) qui permettent de reconstruire les sens de l'« engagement participatif », de déceler des motivations implicites ou explicites, et de contredire les discours par les pratiques.

Pour tenter d'apporter des réponses à l'énigme de l'« improbable » participation politique (Mathieu, 2007) des catégories sociales démunies (Gaxie, 2005, p. 159) dans des dispositifs de « démocratie participative » apparemment dénués de sens et d'intérêt (Blondiaux, 2008c ; Gourgues, 2013) — et notamment celle des « inouïs » de la participation citoyenne (Boullier, 2009) — nous avançons l'hypothèse des « bénéfices symboliques » de l'« engagement participatif » (Gauthier, 2019).

Dans un article scientifique intitulé « Économie des partis et rétributions du militantisme » publié dans la *Revue française de science politique* en 1977, Daniel GAXIE analyse les motifs et les motivations de l'engagement politique des militants du PS et du PCF. Au total, le politiste identifie deux types de rétributions qui encouragent l'enrôlement et le maintien de l'engagement — entendu ici comme l'« attachement » au militantisme (Fillieule, 2005)¹¹¹⁹ — dans les partis politiques : les rétributions matérielles et les rétributions symboliques (Gaxie, 1977).

Contre le sens commun et la morale conventionnelle, Daniel GAXIE démontre que ces gratifications pourvoyeuses de « *prestige* », d'« *honneurs* » et de « *puissance* » sont des vecteurs de légitimation de l'action collective qui participent à la construction et à la consolidation de l'identité militante et qui contribuent à la pérennité de l'engagement individuel et collectif.



« Dans nos sociétés, l'opposition du financier et de l'honorifique, du matériel et du symbolique conduit souvent à tenir les rétributions symboliques pour secondaires. C'est ainsi que les gratifications reposant sur le prestige, le pouvoir, l'estime de soi ou la considération sociale sont souvent perçues comme "symboliques", c'est-à-dire [...] que tout en étant réelles, elles sont censées

¹¹¹⁸ En sociologie, l'approche herméneutique consiste à interpréter les phénomènes sociaux en analysant les significations que les acteurs attribuent à leurs actions et à leurs discours, en prenant en compte les contextes historiques, politiques, sociaux et symboliques.

¹¹¹⁹ Dans sa contribution intitulée « Temps biographique, temps social et variabilité des rétributions » publiée dans l'ouvrage *Le désengagement militant*, Olivier FILLIEULE forge le concept d'« attachement » pour saisir les motifs qui président au maintien de l'engagement.

n'avoir pas d'efficacité ou de valeur en soi mais en tant que signe d'autre chose. » (Gaxie, 1977, p. 130)

Finalement, le théoricien du « cens caché » analyse les partis politiques comme un ensemble de mécanismes qui permettent aux militants d'accéder à la satisfaction de leurs intérêts personnels.

Cette hypothèse opère une rupture radicale avec les visions ordinaires de la participation publique qui serait, par essence, désintéressée. En dépit du constat que la « démocratie participative » n'est pas un engagement « moral » ou « par conscience » et que les participants sont la plupart du temps concernés par les objectifs de l'action collective à laquelle ils concourent (Collovald, 2002), peu d'individus revendiquent ouvertement l'« intérêt personnel » comme motivation de leur action (Mazeaud, Talpin, 2010). Dans ce champ, les enquêtés expriment plutôt leur activité bénévole « *sur le registre du service, du dévouement et du désintéressement* » (Agrikoliansky, 2001, p. 38) sous l'influence des effets de cadrage (Cefai, 2007) qui les poussent à se donner à voir en « bons citoyens » (Eliasoph, 1998 ; Talpin, 2006 ; Talpin, 2010).

Tout en prenant au sérieux les bonnes intentions qui animent les habitants des quartiers populaires engagés dans les conseils citoyens, nous remettons en doute l'exclusivité du motif du « devoir civique » pour réaffirmer avec les sociologues que « *les agents sociaux n'accomplissent pas d'actes gratuits* » (Bourdieu, 1994, p. 150).

Dans un autre article scientifique intitulé « Rétributions du militantisme et paradoxe de l'action collective » publié dans la *Swiss Political Science Review* en 2005, Daniel GAXIE poursuit sa réflexion afin de résoudre cet autre « paradoxe de l'action collective » : les rétributions sont à la fois présentes et absentes des univers militants.



« Les mêmes personnes peuvent trahir en pratique et parfois expliciter dans leur discours l'importance qu'elles attachent à certaines gratifications, et les caractériser dans le même temps comme "secondaires" et "dérisoires" relativement aux finalités de la cause collective. Certains peuvent se braquer devant l'analyse sociologique des rétributions et consacrer en pratique une attention minutieuse à leur dévoilement polémique. Mieux que l'analogie de "l'inconscient", c'est peut-être celle de la scotomisation¹¹²⁰ qui rend le mieux

¹¹²⁰ La scotomisation désigne un phénomène de cécité cognitive où une personne ou un groupe ne perçoit pas ou ignore délibérément certains éléments de la réalité sociale.

compte de la succession, de l'alternance, voire de la simultanéité, des phases de dénégation et d'explicitation. » (Gaxie, 2005, pp. 173-174)

Si ces « glissements » entre les registres « normatifs » et « pragmatiques » (Bailey, 1971) sont possibles, c'est bien parce que les rétributions du militantisme interviennent dans la logique des finalités de l'action collective ; en agissant pour la cause, les militants en retirent forcément des satisfactions.

Pour Marion CARREL qui appréhende l'« engagement participatif » dans une perspective « écologique » — c'est-à-dire dans une approche qui met au jour la pluralité des registres d'engagement des participants en fonction de l'environnement dans lequel se déroule leur participation (Carrel, 2009) —, les habitants des quartiers populaires sont tout particulièrement prédisposés à s'engager dans une « lutte pour la reconnaissance » du fait des formes de stigmatisation dont ils font l'objet (Wuhl, 2002).

Dans un ouvrage intitulé *Kampf um Anerkennung. Zur Moralischen Grammatik Sozialer Konflikte* publié en 1992, Axel HONNETH présente une théorie critique de la justice sociale fondée sur la reconnaissance (Honneth, 1992) afin de compléter l'approche individualiste de l'École de Francfort — qui considère que la distribution équitable des ressources matérielles permet d'atteindre l'équité (Rawls, 1971) — par la prise en compte de la dimension affective de la vie sociale et du besoin que ressentent les individus de garantir leur dignité.

En fait, les « théories de la reconnaissance » (Guéguen, Malochet, 2012) prennent appui sur la donnée anthropologique selon laquelle le rapport pratique à soi se constitue dans un rapport intersubjectif et dialogique (Mead, 1934). Cette logique est au cœur même de l'échange et des « langages » qui sont déployés dans les dispositifs de « démocratie participative » (Rui, 2004). Aujourd'hui, la quête de reconnaissance ferait figure de « nouveau phénomène social total » (Caillé, 2007), si bien qu'un même principe semblerait désormais guider les acteurs et organiser les conduites : le besoin d'être reconnu à la hauteur de ce qu'ils sont, dussent-ils « lutter » pour y parvenir.

Dans son livre, le sociologue allemand met au jour les trois formes de l'acceptation sociale — le droit, l'amour et la solidarité — qui garantissent les conditions de la liberté intérieure (qui permet un rapport libre à soi) et de la liberté extérieure (qui

permet la participation libre à la vie publique) qui, *in fine*, permettent aux individus de développer leur capacité d'*empowerment* (Honneth, 1992).

Cependant, la reconnaissance n'est pas donnée et l'expérience de son « déni » peut engendrer des conséquences néfastes pour les acteurs du monde social. Traduit de l'allemand « *misßachtung* », le « déni de reconnaissance » est défini comme une forme d'atteinte à la dignité humaine résultant du refus d'attribuer à un individu ou à un groupe d'individus la reconnaissance positive de leur valeur (Honneth, 1992 ; Renault, 2000 ; Sennett, 2003 ; Honneth, 2006). Cette « violence symbolique » (Bourdieu, Passeron, 1970) peut prendre des formes diverses telles que l'insulte, le mépris, l'exclusion sociale, la discrimination, la privation de droits, l'humiliation et la dégradation physique.



« [...] *Les réactions émotionnelles négatives générées par le déni de reconnaissance fournissent une base pré-théorique pour la critique sociale. Dès lors qu'il devient évident que ces expériences ne reflètent pas seulement la malchance idiosyncratique d'individus mais qu'elles sont partagées par beaucoup d'autres, l'émergence d'une action collective visant à étendre les modèles sociaux de reconnaissance devient possible.* » (Anderson, 1996, p. XIX, notre traduction)

En opérant une phénoménologie des « blessures morales » (Adorno, 1966) et des « offenses sociales » (Fraser, 2004 ; Fraser, 2011) dans les expériences vécues de « déni de reconnaissance » des conseillers citoyens, nous analysons les parcours sociologiques et les « carrières citoyennes » (Birck, 2011 ; Talpin, 2011 ; Nez, 2013) des habitants des quartiers populaires pour trouver dans le social les motivations qui ont pu favoriser leur « engagement participatif » face au sentiment d'injustice sociale (Fraser, 2004 ; Fraser, 2011).

Méthodologie de la recherche

Afin de faire la sociologie de l'« engagement participatif » des membres des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France, nous avons tout d'abord mené 68 entretiens sociologiques avec 36 acteurs différents : 58 avec des membres des collègues « habitants », 7 avec des membres des collègues « associations et acteurs locaux », 2 avec des agents communautaires et 1 avec un prestataire de services dans le domaine de la politique de la Ville.

Ensuite, nous avons réalisé 75 observations : 58 lors des réunions ordinaires des conseils citoyens, 2 lors des réunions inter-conseils citoyens, 6 lors des actions déployées par les conseils citoyens et 9 lors des évènements impliquants directement ou indirectement les conseils citoyens.

Ce protocole de recherche qualitatif a été complété par une enquête documentaire réalisée à partir d'une diversité de sources comme des documents de travail, des ouvrages, des articles scientifiques, des articles de presse, de la littérature grise et des ressources disponibles sur internet ou dans les archives par exemple.

Pour le volet quantitatif de notre enquête, nous avons analysé les données issues de trois enquêtes menées dans la région des Hauts-de-France : APRÉCI 2015-2022 (169 arrêtés préfectoraux), ONPV 2018 (102 questionnaires) et SOCLE 2019 (292 questionnaires). Certaines de ces données — notamment sur la question de la démobilisation — ont ensuite été comparées aux statistiques récoltées dans les différentes évaluations du dispositif des conseils citoyens.

*

En retraçant les « carrières d'engagement » des conseillers citoyens dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que le décalage structurel entre les attentes et les résultats de l'action publique conduit les participants à se démobiliser (**section 1**) et que le maintien de l'« engagement participatif » s'inscrit dans une quête pour la reconnaissance des habitants des quartiers populaires (**section 2**).

Section 1.

Le décalage structurel entre les attentes et les résultats de l'action publique conduit les conseillers citoyens à se démobiliser

Cette **première section** est dédiée à l'analyse des dynamiques d'engagement dans les conseils citoyens. Quels sont les motifs d'engagement des conseillers citoyens ? Peut-on distinguer des logiques d'enrôlement différentes en fonction des caractéristiques des participants ? Pourquoi les « habitués » de la participation citoyenne reproduisent-ils leur engagement malgré le caractère fortement déceptif et décevant des dispositifs de « démocratie participative » ? Quels sont les « registres de justification » mobilisés par les « inouïs » de la participation citoyenne ? Peut-on prendre la mesure du phénomène de démobilisation dans les conseils citoyens ? Quelles sont les logiques qui sous-tendent la défection ?

À travers l'étude des motifs d'engagement et de désengagement des conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France, nous démontrons que l'« offre » d'un nouvel « engagement participatif » dans les conseils citoyens répond aux attentes de « devoir civique » des habitants des quartiers populaires (6.1.1.) et que le décalage entre les attentes et les résultats de l'action publique conduit les participants à se démobiliser (6.1.2.).

6.1.1. L'« offre » d'un nouvel « engagement participatif » dans les conseils citoyens répond aux attentes de « devoir civique » des habitants des quartiers populaires

En examinant les registres de justification des conseillers citoyens, nous démontrons que la reproduction d'un public d'« habitués » de la participation citoyenne charrie les mêmes motifs de l'« engagement participatif » (6.1.1.1.) et que la création du dispositif des conseils citoyens ravive la « croyance » des habitants des quartiers populaires en l'utilité de la « démocratie participative » (6.1.1.2.).

6.1.1.1. La reproduction d'un public d'« habitués » de la participation citoyenne charrie les mêmes motifs de l'« engagement participatif »

Dans un article scientifique intitulé « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs » publié en 2010, Alice MAZEAUD et Julien TALPIN élaborent une typologie des motifs qui aboutissent à la « participation », à la « participation intermittente » et à la « non-participation » dans les dispositifs de l'« offre publique de participation » : le « devoir civique », l'« intérêt personnel », la « sociabilité » et l'« enrichissement cognitif » (Mazeaud, Talpin, 2010).

Premièrement, le motif du « devoir civique » renvoie à l'idée que l'engagement dans les dispositifs de « démocratie participative » constituerait pour certains individus une obligation morale de remplir un rôle de citoyen actif dans le souci de servir l'intérêt général et de contribuer au fonctionnement de la démocratie (notamment à sa vitalité) sans rechercher de bénéfice personnel direct. Deuxièmement, le motif de l'« intérêt personnel » désigne une forme d'engagement où les individus cherchent à minimiser les coûts et à maximiser les gains (matériels ou symboliques) de leur participation exercée dans un cadre collectif afin de répondre directement à des besoins individuels. Troisièmement, le motif de la « sociabilité » désigne une forme d'engagement où les individus sont motivés par le désir de créer des liens sociaux et de s'intégrer à une communauté ; les instances de « démocratie participative » étant perçues comme des espaces de rencontre et d'échange. Quatrièmement, le motif de l'« enrichissement cognitif » désigne une forme d'engagement où les individus sont motivés par le désir d'acquérir des connaissances et de développer des compétences ; les arènes participatives étant envisagées comme des espaces d'apprentissage.

Cette typologie est une contribution précieuse à la littérature scientifique — notamment française et francophone — sur les motifs de l'« engagement participatif ». En proposant une grille de lecture des « registres de justification » dans une démarche systématique, la classification élaborée par Alice MAZEAUD et Julien TALPIN permet de dépasser le simple constat des inégalités sociales et politiques dans l'accès à la participation citoyenne. Par ailleurs, ce travail nous invite à penser la participation comme un processus dynamique où les ressources personnelles et où les contraintes contextuelles influencent la nature et l'intensité de l'engagement des publics de la « démocratie participative » (Talpin, 2008 ; Carrel, 2009).

Pour contribuer à ce programme de recherche dans une approche quantitative¹¹²¹, nous avons interrogé les conseillers citoyens des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » sur leurs motifs d'engagement respectifs dans le questionnaire de l'enquête SOCLE 2019.

En nous inspirant du protocole élaboré par Guillaume PETIT dans sa thèse de doctorat soutenue en 2017 (Petit, 2017), nous avons éparpillé les quatre « registres de justification » idéal-typiques (« devoir civique », « intérêt personnel », « sociabilité » et « enrichissement cognitif ») parmi les 10 motifs d' enrôlement suivant — dans l'ordre d'énonciation : « curiosité pour la démarche participative », « se rendre utile pour le quartier », « répondre à une invitation de la mairie », « une connaissance y était déjà », « faire de la politique », « donner mon avis », « résoudre un problème personnel », « apprendre des choses », « rencontrer des gens » et « jouer un rôle citoyen actif »¹¹²². Cette diversité dans le choix des réponses nous a permis à la fois de tester la robustesse de notre cadre théorique et de limiter l'imposition de nos catégories d'analyse¹¹²³.

Au moment de construire le questionnaire, nous avons pris soin de ne pas hiérarchiser ces différentes propositions afin d'éviter d'influencer les réponses des conseillers citoyens en rendant certains choix plus ou moins acceptables que d'autres. Par exemple, le motif « résoudre un problème personnel » n'a pas été placé en dernier dans la liste parce qu'il est le moins « avouable » et donc le moins « avoué » dans le cadre des « langages » de la participation citoyenne (Rui, 2004 ; Talpin, 2006).

En plus de ces 10 propositions, les enquêtés avaient la possibilité d'inscrire eux-mêmes — c'est-à-dire librement, comme une réponse ouverte — deux autres motifs

¹¹²¹ Nous avons fait le choix de ne pas rendre compte de toutes les données de notre enquête qualitative sur les motifs de l' enrôlement dans les conseils citoyens de façon exhaustive — c'est-à-dire en peignant des portraits de participants pour chacun des quatre « registres de justification » par exemple —, car nos conclusions qui confirment les résultats de Mazeaud, Talpin, 2010 n'apportent rien de nouveau à la littérature scientifique.

¹¹²² Dans la mesure où nous avons fixé une limite de deux pages pour optimiser le temps de l'enquête et le taux de réponse en fonction du public visé et du contexte de la passation, nous avons retenu les 10 modalités qui nous ont semblé les plus pertinentes pour le dispositif des conseils citoyens.

¹¹²³ Pour des raisons techniques, nous avons écarté la possibilité de laisser les enquêtés répondre librement à la question des motifs.

d'enrôlement¹¹²⁴. Cette disposition nous a permis de détecter des « registres de justification » non-anticipés, de relever des incompréhensions sur les énoncés et de saisir des tentatives de reformulation qui peuvent parfois témoigner de la difficulté d'assumer certains motifs. Par exemple, un enquêté (n° 284) a indiqué s'être engagé dans le conseil citoyen afin de « *lutter contre le Front national* » alors que cette justification rejoint tout à fait la proposition de « faire de la politique » pour laquelle il n'a pourtant pas indiqué son intérêt ; sans doute parce que l'expression ne lui paraissait pas renvoyer à l'activité politique au sens « noble » du terme.

Précisément, les répondants étaient invités à évaluer chacun des motifs d'enrôlement proposés — et les leurs, le cas échéant — selon une échelle à quatre niveaux : « pas du tout », « plutôt non », « plutôt oui » et « tout à fait »¹¹²⁵.

Dans leurs réponses au questionnaire SOCLE 2019, les 292 enquêtés revendiquent (presque) tous les mêmes motifs pour justifier leur enrôlement au sein des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (*figures n° F6-1, F6-2 et F6-3*).

¹¹²⁴ En tout, 34 enquêtés ont indiqué un « autre » motif d'enrôlement. Dans l'ordre de saisi des questionnaires, nous les énumérons ci-après à toute fin utile : « Aider à transmettre la parole de l'habitant », « Représenter mon quartier », « Vouloir améliorer le cadre de vie de notre quartier », « Travailler avec le quartier en QPV et le foot où j'étais président », « L'occasion de se faire entendre, faire bouger sa ville », « Travailler en faveur des habitants des quartiers dans le domaine du logement », « Essayer de redonner de la convivialité dans le quartier », « Représenter l'association à laquelle j'adhère », « Faire vivre un quartier prioritaire de la politique de la ville », « Séduit par l'idée d'une instance autonome et indépendante de l'appareil politique », « Mixité de population », « Professionnel du secteur », « Être force de proposition », « Créer une coopérative de partage (vêtements, trocs, partage de savoir-faire ...) », « Faire valoir l'expertise habitant et associative auprès des pouvoirs publics », « Déjà référent de quartier, être au conseil citoyen devait être un plus », « J'aime ma ville », « Trouver des idées », « Avoir une approche globale du quartier en croisant les analyses avec les autres associations, les habitants et les institutionnels pour mieux connaître le quartier et agir à bon escient dans la durée », « Faire un relais », « Porter ma voix », « Co-construction », « Mettre en place des actions », « Pour faire bouger le quartier », « Accompagner les habitants », « Travailler pour aider les gens du quartier, apporter ma pierre à l'édifice », « Relais entre les habitants et les différentes instances », « Habitant à côté d'un quartier prioritaire depuis 40 ans je connais les difficultés de ces quartiers », « Apprendre le fonctionnement de la politique de la ville », « Liberté de parole », « Mieux comprendre le fonctionnement des conseils citoyens », « <3 Alain » [sic], « Représenter le centre social : acteur du pouvoir des habitants », « Lutter contre le Front national en travaillant dans les quartiers ». En fait, la plupart de ces propositions retraduisent dans d'autres termes des motifs déjà proposés, notamment celui du « devoir civique ».

¹¹²⁵ Pour comparer les motifs d'enrôlement entre les membres des collèges « habitants » et des collèges « associations et acteurs locaux », nous avons élaboré une méthodologie qui repose sur le calcul de scores normalisés. Dans la mesure où chaque motif d'engagement a été évalué sur une échelle à quatre niveaux par les enquêtés, nous avons attribué une valeur à leurs réponses : 0 pour « pas du tout », 1 pour « plutôt non », 2 pour « plutôt oui » et 3 pour « tout à fait ». À partir de la somme des réponses, nous avons obtenu des scores bruts pour les deux groupes. Enfin, ces scores ont été normalisés afin de rendre les résultats comparables malgré les différences de taille entre les collèges « habitants » et les collèges « associations et acteurs locaux » en les divisant par le nombre total d'enquêtés dans chaque groupe.

Motifs d'enrôlement	CH		CA		CH+CA	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
1. Se rendre utile pour le quartier	99,44 %	0,56 %	98,88 %	1,12 %	99,26 %	0,74 %
2. Donner mon avis	97,59 %	2,41 %	92,31 %	7,69 %	95,72 %	4,28 %
3. Jouer un rôle citoyen actif	95,83 %	4,17 %	93,18 %	6,82 %	94,92 %	5,08 %
4. Apprendre des choses	95,81 %	4,19 %	87,36 %	12,64 %	92,91 %	7,09 %
5. Rencontrer des gens	91,86 %	8,14 %	89,66 %	10,34 %	91,12 %	8,88 %
6. Curiosité pour la démarche participative	90,24 %	9,76 %	90,59 %	9,41 %	90 %	10 %
7. Répondre à une invitation de la mairie	47,53 %	52,47 %	56,98 %	43,02 %	50,81 %	49,19 %
8. Une connaissance y était déjà	35,48 %	64,52 %	34,94 %	65,06 %	35,29 %	64,71 %
9. Résoudre un problème personnel	10,32 %	89,68 %	11,24 %	88,76 %	11,11 %	88,89 %
10. Faire de la politique	12,96 %	87,04 %	6,90 %	93,10 %	10,84 %	89,16 %

Motifs d'enrôlement	CH	CA	CH+CA
1. Se rendre utile pour le quartier	2,55	2,55	2,55
2. Jouer un rôle citoyen actif	2,3	2,34	2,31
3. Donner mon avis	2,18	2,32	2,23
4. Rencontrer des gens	2,13	2,13	2,13
5. Apprendre des choses	2,15	2,07	2,12
6. Curiosité pour la démarche participative	1,99	2,12	2,03
7. Répondre à une invitation de la mairie	1,17	1,39	1,24
8. Une connaissance y était déjà	0,83	0,79	0,81
9. Résoudre un problème personnel	0,39	0,36	0,38
10. Faire de la politique	0,4	0,28	0,36

Motifs d'enrôlement	Inouïs	Habituels	Écart
1. Se rendre utile pour le quartier	2,53	2,55	-0,02
2. Donner mon avis	2,35	2,15	0,2
3. Rencontrer des gens	2,29	2,1	0,19
4. Jouer un rôle citoyen actif	2,29	2,3	-0,01
5. Apprendre des choses	1,91	2,2	-0,29
6. Curiosité pour la démarche participative	1,65	2,06	-0,41
7. Répondre à une invitation de la mairie	1,09	1,19	-0,09
8. Une connaissance y était déjà	0,88	0,82	0,06
9. Résoudre un problème personnel	0,35	0,4	-0,05
10. Faire de la politique	0,21	0,44	-0,23

Figures n° F6-1, F6-2 et F6-3 : Tableaux modélisant la mesure de l'accord ou du désaccord des membres des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France avec 10 propositions de motifs d'enrôlement (SOCLE 2019)¹¹²⁶

Comme attendu, les propositions relevant des registres du « devoir civique » — surtout —, de la « sociabilité » et de l'« enrichissement cognitif » font le plus consensus, tandis que les motifs relevant du registre de l'« intérêt personnel » sont les plus rejetés.

Alors que les différences sont très peu marquées entre les membres des collèges « habitants » et des collèges « associations et acteurs locaux », les écarts sont aussi très

¹¹²⁶ **Légende :** CH=Collège « habitants », CA=Collège « associations et acteurs locaux », CH+CA=Collège « habitants »+Collège « associations et acteurs locaux ». **Méthode :** Dans la catégorie des « inouïs », nous avons regroupé les enquêtés qui déclarent n'être engagés nulle part ailleurs que dans le conseil citoyen (c'est notre premier sous-échantillon), et les enquêtés qui déclarent être abstentionnistes à toutes les élections (c'est notre second sous-échantillon). Comme on l'a vu dans le **quatrième chapitre**, nous n'avons qu'un seul véritable « inouï » de la participation citoyenne — selon la définition la plus stricte, un individu qui n'est pas engagé ailleurs que dans le conseil citoyen et qui ne vote jamais aux élections — dans notre échantillon. Nous avons donc choisi de regrouper les « inouïs » pour pallier le biais de la faiblesse des effectifs.

faibles entre les « habitués » et les « inouïs » de la participation citoyenne — même s'ils laissent déjà entrevoir la prégnance de la « matrice motivationnelle » (Bajoit, 2009) de la reconnaissance sociale pour les seconds¹¹²⁷.

Par conséquent, ces résultats confirment bien l'hypothèse — avancée dans le **quatrième chapitre** — de l'homogénéité du public des conseils citoyens malgré l'injonction légale de recourir au tirage au sort. En fait, les mêmes personnes charrient toujours les mêmes « registres de justification » de l'« engagement participatif ».

Comment expliquer cet engouement général pour le motif du « devoir civique », en dépit d'un consensus partagé sur la faible efficacité des dispositifs de « démocratie participative » déployés par la politique de la Ville ? Force est de constater que la création des conseils citoyens ravive la « croyance » des habitants des quartiers populaires en l'utilité de la « participation citoyenne ».

6.1.1.2. La création du dispositif des conseils citoyens ravive la « croyance » des habitants des quartiers populaires en l'utilité de la « démocratie participative »

Dans sa thèse de doctorat intitulée *Délibérer ou ne pas délibérer. La (non-)participation dans les dispositifs délibératifs tirés au sort* soutenue en 2017, Vincent JACQUET complexifie la typologie des motifs d' enrôlement en intégrant le rôle des trajectoires personnelles et du rapport au politique des participants et des non-participants (Jacquet, 2017). En tout, il identifie quatre types de profil : les « familiers », les « défiants », les « délégués » et les « désenchantés ».

Premièrement, les « familiers » sont des individus qui acceptent de s' enrôler dans les dispositifs de « démocratie participative » car ils entretiennent un rapport positif au politique et qu'ils sont déjà mobilisés dans le cadre d' engagements « conventionnels » (c'est la participation publique) et « non-conventionnels » (ce sont les mobilisations sociales). Deuxièmement, les « défiants » sont des individus qui refusent de s' enrôler car ils entretiennent un rapport négatif au politique, c'est-à-dire

¹¹²⁷ Pour les « habitués », les motifs suivants sont plus importants que pour les « inouïs » de la participation citoyenne : « curiosité pour la démarche participative », « apprendre des choses » et « faire de la politique » (ce qui renvoie à la question de l'asymétrie des capitaux). Pour les « inouïs », les motifs suivants sont plus importants que pour les « habitués » de la participation citoyenne : « rencontrer des gens » (ce qui renvoie à la question de la reconnaissance affective) et « donner mon avis » (ce qui renvoie à la question de la légitimité sociale).

qu'ils témoignent à la fois d'un fatalisme à l'égard du « champ politique » et d'une suspicion vis-à-vis de toutes les formes de participation. Troisièmement, les « délégués » sont des individus qui se tiennent à l'écart des dispositifs de « démocratie participative » et qui délèguent la gestion des affaires publiques à d'autres (élus ou citoyens) car ils estiment manquer d'intérêt ou de compétence pour y prendre part. Quatrièmement, les « concernés désenchantés » sont des individus qui revendiquent dans le même temps leur intérêt pour la politique et leur désillusion à l'égard du monde politique et des formes les plus conventionnelles d'engagement.

Parmi les « habitués » qui peuplent les conseils citoyens de notre échantillon, la plupart relèvent de la catégorie des « concernés désenchantés ». Afin de comprendre la reproduction de l'« engagement participatif » malgré son caractère fortement déceptif et décevant, nous avons étudié systématiquement comment le rapport au politique des habitants des quartiers populaires rompus aux dispositifs « participatifs » de la politique de la Ville cadre la façon dont ils appréhendent l'« offre publique de participation ».

Paradoxalement, les « illusions perdues » sur la « démocratie participative » ne suffisent pas à éradiquer la « croyance » des « habitués » de la participation dans l'utilité des démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision publique.



« Oh, j'en ai fait des trucs. C'est dommage que la mairie ne distribue pas des points de fidélité à tous ceux qui participent pour faire baisser les impôts, je crois que je serais riche ! Enfin, tu comprends ce que je veux dire ? [...] Pourquoi que j'continue [il souffle] ? Ça me fait un peu chier ta question, parce que je me rends compte que tout ça n'a jamais servi à rien. C'est de la merde ! [il rit] Désolé j'suis vulgaire, mais tu couperas dans ton machin, hein ? [...] Moi, j'fais toujours mon devoir citoyen. Pour une fois qu'on nous demande notre avis, je le donne ! C'est tous des pourris les politiques, alors je crois que ça compense un peu. Peut-être qu'un jour, on nous écouterait vraiment ? », espère Patrick MONTEUIL, membre du collège « habitants » du conseil citoyen de

Valdebruyne (Pas-de-Calais)¹¹²⁸, dans un entretien réalisé à son domicile le 16 septembre 2019¹¹²⁹.

Pour cet enquêté dont le profil est tout à fait représentatif des « habitués » de la participation citoyenne — c'est un homme, âgé de 62 ans, en trajectoire d'ascension sociale, employé, retraité des services de télécommunication, qui vote à toutes les élections et qui s'est engagé dans des associations, dans les comités de quartier et dans les conseils de quartier de la commune où il vit depuis près de 40 ans avant de rejoindre le conseil citoyen pour des motifs relevant essentiellement du « registre de justification » du « devoir civique » —, tout se passe comme si la création d'un nouveau dispositif suffisait à raviver la « prophétie » (Festinger, 1956) et à reproduire la « croyance » dans le « mythe d'action publique » (Desage, Godard, 2005) malgré l'échec manifeste de la politique de l'« offre » (« *j'me rends compte que tout ça n'a jamais servi à rien* »).

Tous les individus qui revendiquent le motif du « devoir civique » peuvent se saisir de l'opportunité offerte par le déploiement d'une nouvelle instance de « démocratie participative » — et ce, quels que soient son rôle et ses prérogatives, qu'ils découvrent souvent après leur enrôlement — afin de remettre en question les structures et les pratiques du « champ politique » duquel ils sont insatisfaits (« *c'est tous des pourris les politiques* ») et duquel ils se sentent exclus (« *pour une fois qu'on nous demande notre avis* »).

Dans le contexte de la « crise de la représentation », les franges supérieures des classes populaires — désignées dans le **quatrième chapitre** par le terme d'« élites » — participent à la vie politique au même titre que le vote, et surtout au-delà du vote (« *moi, j'fais toujours mon devoir citoyen* »). Ainsi, si l'« engagement participatif » est bien vécu comme une extension de la citoyenneté, c'est davantage dans une différence de *degré* que de *nature*, car la « participation citoyenne » est à la fois moins reconnue (son influence reste souvent limitée à la consultation) et plus exigeante (l'engagement est coûteux en temps) mais plus gratifiante individuellement (c'est une démarche de citoyenneté active).

¹¹²⁸ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

¹¹²⁹ Entretien avec Patrick MONTEUIL (n° 1), membre du collège « habitants » du conseil citoyen de Valdebruyne, réalisé le 16 septembre 2019 de 14:23 à 17:10 à son domicile.

Pour ces individus, prendre part aux dispositifs de l'« offre publique de participation », c'est d'abord saisir l'opportunité d'accéder au rang d'interlocuteurs légitimes des pouvoirs publics pour exercer leur droit et leur devoir de citoyen.



« C'est en ce sens que l'horizon de l'institutionnalisation nous semble un potentiel levier pour la participation. Le cadrage de la participation est à la fois le support de la possibilité de participer et de son potentiel débordement. Aussi peu contrainte ou décisive que soit l'offre de participation, force est de constater qu'elle charrie une certaine capacité de réinterprétation du mandat représentatif, quitte à ce que ses principaux effets soient imputables aux déceptions qu'elle implique. [...] À l'échelle locale, la production d'une offre de participation n'annihile pas le constat d'une inégalité politique structurelle, mais elle donne un débouché à une série de dispositions, qui trouvent, sous conditions, l'occasion d'être parlées plutôt que d'être tuées », explique Guillaume PETIT dans la conclusion générale de sa thèse de doctorat (Petit, 2017, p. 706).

Malgré leur désenchantement vis-à-vis du « champ politique », les participants restent persuadés que les dispositifs « participatifs » de la politique de la Ville peuvent servir d'instrument pour prendre en compte les intérêts des habitants des quartiers populaires et rétablir la justice sociale.

En définitive, l'« offre publique de participation » concourt à concrétiser des « usages inclusifs de la représentation » afin d'élargir la participation politique, rendre audible les voix des dominés et transformer radicalement les institutions démocratiques (Hayat, 2013). Parce qu'elle reste toujours « inachevée » (Hatzfeld, 2005 ; Bacqué, Sintomer, 2010), la « démocratie participative » n'est pas un échec : « ça n'a pas marché »¹¹³⁰. Comme tous les dispositifs précédents, les conseils citoyens portent en eux l'espoir d'atteindre un horizon démocratique qui semble indépassable (Wright, 2010). Mais comme à chaque fois, le non-accomplissement de la « prophétie » conduit majoritairement à la démobilisation ponctuelle des participants.

¹¹³⁰ Dans une intervention télévisée diffusée sur TF1 et France 2 le 14 octobre 2020, Emmanuel MACRON répond au journaliste Gilles BOULEAU sur l'échec de l'application « StopCovid » : « Je ne prendrais pas ce chiffre pour dire que c'est un échec, ça n'a pas marché », argumente le président de la République.

6.1.2. La démobilisation des conseillers citoyens marque l'échec de la « prophétie » de la « démocratie participative »

À travers l'analyse de la démobilisation des conseillers citoyens dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que la défection est un phénomène massif dont l'intensité varie fortement en fonction des contextes locaux (6.1.2.1.), et qui touche les publics les plus fragiles de la participation citoyenne (6.1.2.2.).

6.1.2.1. La démobilisation des conseillers citoyens est un phénomène massif qui varie fortement en fonction du contexte local

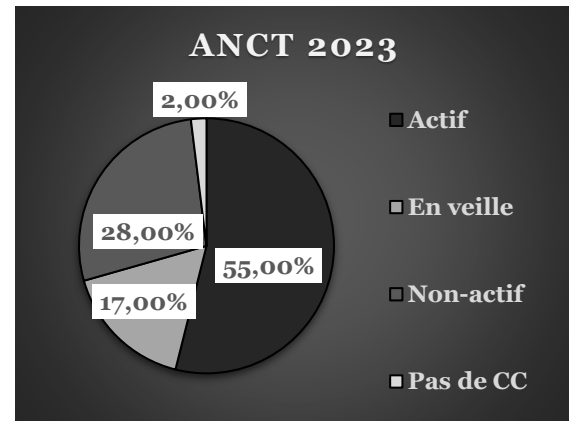
Dans un ouvrage classique intitulé *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States* publié en 1970, Albert Otto HIRSCHMAN suggère que lorsqu'ils sont confrontés à une situation jugée insatisfaisante, les individus qui se sont saisis d'un engagement ont le choix entre trois comportements : faire défection (*exit*), exprimer leur mécontentement (*voice*) pour initier un changement, ou rester fidèles à l'organisation (*loyalty*) dans l'espoir que la situation s'améliorera à l'avenir (Hirschman, 1970). Face à la crise qui touche le dispositif des conseils citoyens, force est de constater que les participants font souvent le choix de la défection.

A priori, ce sont des « partants ordinaires » (*ordinary leave-takers*) qui disparaissent sans qu'apparemment leur désengagement ne représente un coût sensible pour eux ou pour l'instance qui continue d'ailleurs de (dys)fonctionner (Introvigne, 1999). Pourtant, les désengagements qui s'accumulent rapidement et massivement dans les conseils citoyens concentrent tous les coûts de l'engagement sur une poignée de participants dont la « foi » dans le mythe de la « démocratie participative » devrait, en théorie, s'éroder peu à peu.

Dans le cadre de l'évaluation des contrats de ville 2015-2024, une enquête nationale est lancée le 4 octobre 2022 par la Direction générale (DG) déléguée à la politique de la Ville de l'ANCT auprès de l'ensemble des préfetures concernées par la politique publique afin d'établir une « cartographie » — c'est-à-dire un état des lieux quantitatif — du dispositif des conseils citoyens.

Après analyse de la base de données de l'enquête ANCT 2023¹¹³¹, on dénombre 1 034 conseils citoyens sur le territoire national, dont 72 % fonctionnement « régulièrement » ou « ponctuellement » au 1^{er} janvier 2023 (figures n° F6-4 et F6-5).

État	CC (%)
Actif	55 %
En veille	17 %
Non-actif	28 %
Pas de CC	2 %
Total	100 %



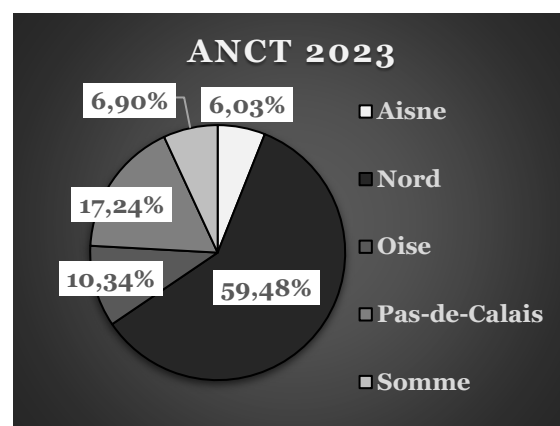
Figures n° F6-4 et F6-5 : Tableau et diagramme en secteurs modélisant l'état des conseils citoyens au 1^{er} janvier 2023 sur le territoire national (ANCT 2023)¹¹³²

Dans la région des Hauts-de-France, l'administration centrale recense 116 conseils citoyens (11,22 % de tous les dispositifs du territoire national) dont 7 (6,03 %) se situent dans le département de l'Aisne, 69 dans le département du Nord (59,48 %), 12 dans le département de l'Oise (10,34 %), 20 dans le département du Pas-de-Calais (17,24 %) et 8 dans le département de la Somme (6,90 %) (figures n° F6-6 et F6-7).

¹¹³¹ Dans leur rapport, Elea BOUCHERAK, Hélène CHAPET, Saphia MALKI et Nadia YAMAREN indiquent un taux de réponse de 99,01 % et précisent que les données manquantes concernent Saint-Barthélémy, Saint-Martin, deux communes de Seine-Saint-Denis, dix communes de Seine-et-Marne et un quartier prioritaire du département de l'Oise. Toutefois, ces lacunes n'ont pas d'influence sur les grandes tendances constatées (ANCT, 2023, *op. cit.*, p. 6).

¹¹³² **Légende :** CC=Conseils citoyens ; Actif=Le conseil citoyen se réunit régulièrement et propose des projets ; En veille=Le conseil citoyen fonctionne de manière ponctuelle ; Non-actif =Le conseil citoyen qui a été créé n'existe plus ou peine très fortement à exister ; Pas de conseil citoyen=Aucun citoyen n'a été créé sur le quartier prioritaire prévu par la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la Ville. **Source :** ANCT, 2023, *op. cit.*, p. 6.

Département	CC
Aisne	7
Nord	69
Oise	12
Pas-de-Calais	20
Somme	8
Total	116



Figures n° F6-6 et F6-7 : Tableau et diagramme en secteurs modélisant la répartition des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France au 1^{er} janvier 2023 (ANCT 2023)¹¹³³

Cependant, ces chiffres ne reflètent pas l'ampleur du phénomène de désinstitutionalisation qui préoccupe les pilotes du dispositif à tous les moments de sa mise en œuvre (*encadré n° E6-1*).

Encadré n° E6-1 : Le « blues » des conseils citoyens

Lancée le 27 novembre 2018 sur la plateforme *conseilscitoyens.fr*, l'opération intitulée « On passe au bleu ! » et illustrée par une planche tirée de la bande dessinée *Les Schtroumfs* incite les conseillers citoyens à mettre à jour leur fiche de présentation pour apparaître « en bleu » – c'est à dire « en activité » – sur la carte de France des conseils citoyens¹¹³⁴. En effet, sur les 700 dispositifs recensés, Julien BASTIDE qui anime le site pour la FCSF, estime que seulement 250 (soit 35,71 %) d'entre eux sont encore actifs cette année-là.

Cette opération doit donc objectiver l'existence des conseils citoyens, permettre de faciliter le contact avec les habitants et les acteurs locaux qui souhaiteraient les rejoindre ou les rejoindre, démontrer que ces nouvelles instances sont désormais bien installées sur les territoires locaux et qu'elles sont tout à fait incontournables dans la « coconstruction » de la politique de la Ville. D'ici le début de l'année 2019, le webmestre souhaite que 500 conseils citoyens soient passés « en bleu ».

¹¹³³ Légende : CC=Conseils citoyens. Source : ANCT, 2023, *op. cit.*, p. 7

¹¹³⁴ FCSF, « "On passe au bleu !" » [en ligne], *conseilscitoyens.fr*, 27 novembre 2018. Disponible sur : <<https://www.conseilscitoyens.fr/article/passe-au-bleu>>, consulté le 17 avril 2019.

Face aux difficultés qu'il rencontre dans cette entreprise, Julien BASTIDE annonce dans une *newsletter* (une lettre de diffusion) envoyée le 9 janvier 2019 que tous les conseils citoyens qui auront renseigné leur fiche de présentation avant le mois de mars 2019 recevront à l'adresse indiquée 10 badges permettant à leurs membres d'afficher leur appartenance aux conseils citoyens¹¹³⁵ et « *qu'ils pourront arborer fièrement dans leurs rencontres avec les institutions ou les habitants* »¹¹³⁶. Pour assurer le succès de l'opération, la plateforme tente donc d'appâter les conseillers citoyens avec une contrepartie (une gratification matérielle) à même d'apporter de la reconnaissance sociale, individuelle et collective (c'est-à-dire une gratification symbolique) dont ils manquent cruellement — on y reviendra.

À l'issue, Julien BASTIDE ne cache pas sa déception : « *sur les 751 conseils citoyens inscrits sur le site, entre 300 et 400 seulement sont passés "eu bleu"* », regrette l'animateur¹¹³⁷. Dans les derniers temps de la plateforme — remplacée par celle de « La Grande Équipe » analysée dans le **cinquième chapitre**, lancée en 2020 —, les échanges et les rencontres sur *conseilscitoyens.fr*¹¹³⁸ portent d'ailleurs exclusivement sur la redynamisation du nouveau dispositif de « démocratie participative ».

En admettant que les statistiques produites à partir des déclarations des préfetures à l'enquête ANCT 2023 soient exactes — on a largement démontré qu'on pouvait émettre des doutes raisonnables —, cela signifie qu'au moins 53 (31,36 %) des 169 conseils citoyens labellisés auraient disparu du territoire. Finalement, il ne resterait plus que 58,29 % des 199 dispositifs dont la création était initialement prévue par la Loi — à peine plus de la moitié. Toutefois, l'enquête indique des états d'activité différents pour ces conseils citoyens.

¹¹³⁵ FCSF, « "On passe au bleu !" : 10 badges pour chaque conseil citoyen », *conseilscitoyens.fr* [en ligne], 9 janvier 2019. Disponible sur : <<https://www.conseilscitoyens.fr/article/passe-au-bleu-10-badges-pour-chaque-conseil-citoyen>>, consulté le 17 avril 2019.

¹¹³⁶ FCSF, « "On passe au bleu !" : tutoriel vidéo et liste des ambassadeurs », *conseilscitoyens.fr* [en ligne], 4 février 2019. Disponible sur : <<https://www.conseilscitoyens.fr/article/passe-au-bleu-tutoriel-vid%C3%A9o-et-liste-des-ambassadeurs>>, consulté le 4 février 2019.

¹¹³⁷ Entretien avec Julien BASTIDE (n° 1), animateur de la plateforme *conseilscitoyens.fr*, réalisé le 20 octobre 2020 de 14:00 à 15:19 en visioconférence.

¹¹³⁸ Par exemple, un webinar ayant pour sujet « Comment (re)mobiliser les habitants dans le conseil citoyen » est organisé le mercredi 20 mai 2020 à 17:00 et un débat en visioconférence intitulé « Comment re-mobiliser les conseils citoyens ? » a lieu le mardi 8 décembre 2020 à partir de 18:00.

Parmi eux, les résultats du questionnaire mettent au jour des pourcentages très variables — trop variables pour être analysés rigoureusement — d’activité, de veille et de non-activité (*figure n° F5-8*).

Département	Actifs	En veille	Non-actifs
Aisne	15-50 %	N/R	4-35 %
Nord	15-50 %	4-27 %	4-35 %
Oise	15-50 %	50-100 %	4-35 %
Pas-de-Calais	15-50 %	4-27 %	35-66 %
Somme	80-100 %	4-27 %	4-35 %

Figure n° F5-8 : Tableau modélisant l’état des conseils citoyens par département dans la région des Hauts-de-France au 1^{er} janvier 2023 (ANCT 2023)¹¹³⁹

Ces chiffres suggèrent l’« essoufflement » — selon la formule consacrée — du dispositif des conseils citoyens dans (presque) tous les départements de la région des Hauts-de-France, sans qu’il soit possible quantifier plus précisément ce phénomène¹¹⁴⁰.

En outre, les données renforcent l’hypothèse que le « succès » et que l’« échec » des conseils citoyens sont fortement corrélés à l’engagement des services de l’État dans la mise en œuvre du nouveau dispositif de l’« offre publique de participation ». Par exemple, la pérennité des conseils citoyens est plus importante dans le département du Nord (entre 4 et 35 % de non actifs) que dans le département du Pas-de-Calais (entre 35 et 66 % de non actifs) où l’État a exercé une coercition plus forte sur les collectivités territoriales — comme on l’a vu dans le **troisième chapitre**. Conséquemment à leur imprécision — ce sont des intervalles très larges, ces résultats ne nous permettent pas de rendre compte de l’ampleur du phénomène de démobilisation des conseillers citoyens.

Au total, seulement 11,24 % (n=19) des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France ont fait l’objet d’un renouvellement rendu officiel par la publication d’un nouvel arrêté préfectoral entre l’année 2015 et 2022. Parmi eux, la préfecture de la Somme est la seule à avoir renouvelé plusieurs fois l’intégralité (n=8) de la composition de tous les dispositifs installés sur son territoire. Partant, nous mobilisons les données de l’enquête quantitative APRÉCI 2015-2022 récoltées pour ce département afin de tenter de quantifier la démobilisation des conseillers citoyens alors que l’enquête

¹¹³⁹ *Légende* : N/R=Non renseigné. *Source* : ANCT, 2023, *op. cit.*, p. 8.

¹¹⁴⁰ Nous avons demandé à l’ANCT de nous transmettre la base de données de l’enquête pour la région des Hauts-de-France, mais le service responsable n’a pas donné suite.

ANCT 2023 affirme qu'entre 80 et 100 % des instances samariennes sont encore « actives » au 1^{er} janvier 2023 (*figure n° F6-9*).

Ville	QPV	CH	CA	Total
Amiens	QPo80001	-75,00 %	-66,67 %	-70,84 %
Amiens	QPo80002	-33,33 %	+100 %	+33,34 %
Amiens	QPo80003	-81,82 %	-50 %	-65,91 %
Amiens	QPo80004 QPo80005	-14,29 %	-50 %	-32,15 %
Amiens	QPo80006	-16,67 %	0 %	-8,34 %
Abbeville	QPo80007	+50 %	0 %	+25 %
Abbeville	QPo80008	-62,5 %	-66,67 %	-64,59 %
Abbeville	QPo80009	-16,67 %	0 %	-8,34 %
Total		-51,02 %	-35,62 %	-44,44 %

Figure n° F6-9 : Tableau modélisant le taux de défection des conseillers dans les collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » du département de la Somme entre le premier (2015) et le dernier (2021) arrêté préfectoral (APRéCI 2015-2022)¹¹⁴¹

En tout, les huit conseils citoyens du département de la Somme ont perdu 44,44 % de leurs membres entre 2015 (date du premier arrêté préfectoral) et 2021 (date du dernier arrêté préfectoral). Dans ce territoire, le taux de défection s'élève à 51,02 % pour les collèges « habitants » (qui représentent 57,47 % des effectifs) contre 35,62 % pour les collèges « associations et acteurs locaux » (qui représentent 42,53 % des effectifs). Ainsi, la démobilisation est bien un phénomène significatif dans l'ensemble de ces conseils citoyens et le désengagement est d'autant plus massif dans les collèges « habitants » constitués par tirage au sort en raison de la plus grande faiblesse des motifs de l'« engagement participatif »¹¹⁴².

Cependant, l'intensité du phénomène de démobilisation varie fortement en fonction du contexte local.

Après la signature d'une charte de la démocratie locale le 6 décembre 2014, la commune d'Amiens¹¹⁴³ est chargée de mettre en place le dispositif des conseils citoyens

¹¹⁴¹ **Légende :** QPV=Quartier prioritaire de la politique de la Ville ; CH=Collège « habitants » ; CA=Collège « associations et acteurs locaux » ; QPo80001=Amiens/Étouvie ; QPo80002=Amiens/Pierre-Rollin ; QPo80003=Amiens/Amiens Nord ; QPo80004=Amiens/Marcel-Paul-Salamandre ; QPo80005=Amiens/Condorcet-Philéas-Lesbesgue ; QPo80006=Amiens/Les Parcheminiers ; QPo80007=Abbeville/Soleil Levant ; QPo80008=Abbeville/L'Espérance ; QPo80009=Abbeville/Les Argilières.

¹¹⁴² Dans l'enquête ONPV 2018, les chefs de projet chargés de la politique de la Ville du département de la Somme déclarent que tous les collèges « habitants » des conseils citoyens installés sur leur territoire ont été constitués par tirage au sort.

¹¹⁴³ Comme on ne peut enquêter que sur le département de la Somme sur cette question de la démobilisation, que le dispositif n'a été installé que dans deux communes sur ce territoire, et que ce cas a déjà été largement documenté dans la littérature scientifique, les données n'ont pas été rendues anonymes, à l'exception du témoignage d'un conseiller citoyen dont nous préservons l'identité.

dans cinq QPV ¹¹⁴⁴ : Étouvie, Pierre-Rollin, Amiens Nord, Marcel-Paul-Salamandre/Condorcet-Philéas-Lesbesgue et Les Parcheminiers. Le lancement officiel intervient le 15 juin 2015 à l'occasion d'une cérémonie qui réunit la préfète de la région Picardie et préfète de la Somme (Nicole KLEIN), le président du Conseil départemental de la Somme (Laurent SOMON), le président d'Amiens Métropole (Alain GEST) et la maire d'Amiens (Brigitte FOURÉ).

Faisant suite à l'échec attendu du tirage au sort des membres des collèges « habitants », les porteurs de l'« offre publique de participation » amiénois adoptent une stratégie de recrutement agressive afin de constituer rapidement le public des conseils citoyens.

Dans un article scientifique intitulé « La fabrique des publics de la participation : l'aléatoire et l'obligatoire dans la constitution des conseils citoyens à Amiens et Lille » publié dans la revue *Participations* en 2019, Myriam BACHIR et Rémi LEFEBVRE démontrent comment l'insistance des recruteurs confine parfois à l'intimidation et à la violence pour remplir coûte que coûte les conseils citoyens et afficher qu'ils ont bien été constitués dans une logique de « monstration » (Alam, Godard, 2007).



« Je vous avoue que j'y suis allée parce que, finalement ça a été un peu imposé plus qu'autre chose quoi... Je n'avais pas donné de réponse. [...] Ils ont sonné, ils sont venus devant ma porte pour me relancer. J'ai dit que j'avais mes enfants. Ils m'ont dit carrément que je pouvais venir avec [...], que ce n'était pas gênant, mais bon, ce n'est pas possible. Ils m'ont rappelée par téléphone, du coup j'ai dit je vais y aller sinon ils vont m'appeler tout le temps », confie une habitante du quartier d'Amiens Nord aux deux enquêteurs (Bachir, Lefebvre, 2019, p. 183).

En fait, la stratégie de porte-à-porte et les relances prennent des allures de harcèlement et les habitants sollicités se sentent obligés de s'enrôler.

Comme ils sont dépourvus de motif valable pour s'engager, les membres des collèges « habitants » se démobilisent peu de temps après la publication des premiers arrêtés préfectoraux le 2 novembre 2015 — en particulier dans le conseil citoyen d'Amiens Nord où le taux de défection est de 81,82 % et dans le conseil citoyen d'Étouvie où le taux de défection est de 75 % par rapport à l'effectif initial.

¹¹⁴⁴ À l'origine, six conseils citoyens devaient voir le jour dans les six QPV d'Amiens.

Ainsi, la démobilisation massive des conseillers citoyens dans le département de la Somme (-51,02 % pour le collège « habitants », -35,62 % pour le collège « associations et acteurs locaux » et -44,44 % au total) peut s'expliquer en partie par les difficultés rencontrées par la commune d'Amiens — qui rassemble 62,5 % des conseils citoyens installés sur le territoire — dans le processus de mise en œuvre du dispositif. Pour ceux qui restent mobilisés dans les instances de la commune, rien n'incite à maintenir l'« engagement participatif ».

Lors de la publication du premier arrêté préfectoral le 2 novembre 2015, le conseil citoyen du quartier d'Étouvie était constitué de 31 membres (16 membres dans le collège « habitants » et 15 membres dans le collège « associations et acteurs locaux »). Dans le deuxième arrêté préfectoral du 25 février 2020, ils ne sont plus que 10 membres, soit une défection de 67,74 % des conseillers citoyens entre 2015 et 2020 (3 membres dans le collège « habitants » et 7 membres dans le collège « associations et acteurs locaux »). Cette composition reste stable dans le troisième arrêté préfectoral du 27 mai 2021 avec 9 membres (4 membres dans le collège « habitants » et 5 membres dans le collège « associations et acteurs locaux »), mais les conseillers du collège « habitants » ne représentent plus que 44,44 % de l'effectif total du conseil citoyen — c'est moins que les 50 % recommandés dans le « cadre de référence national »¹¹⁴⁵.

Ces résultats corroborent nos observations dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France où les conseillers forment généralement un « noyau dur » de 5 à 10 participants réguliers — mais très majoritairement issus des collèges « habitants »¹¹⁴⁶ — à mi-chemin de l'échéance des contrats de ville 2015-2024.

Finalement, le conseil citoyen d'Étouvie a perdu 75 % des membres de son collège « habitants » et 66,67 % des membres de son collège « associations et acteurs locaux », soit 70,97 % de ses conseillers entre le premier (2015) et le dernier arrêté préfectoral (2021) (*figure n° F5-10*).

¹¹⁴⁵ Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, 2014, *op. cit.*, p. 8

¹¹⁴⁶ Cette réalité n'apparaît pas sur les arrêtés préfectoraux, car les membres des collèges « associations et acteurs locaux » restent inscrits malgré leur participation intermittente ou leur désengagement total.

Arrêtés	Étouvie (QP080001)		
	CH	CA	Total
2015	16	15	31
2020	3	7	10
2021	4	5	9

Figure n° F5-10 : Tableau modélisant l'évolution de la composition du conseil citoyen du quartier d'Étouvie à Amiens entre 2015 et 2021 (APRéCI 2015-2022)¹¹⁴⁷

Comment peut-on expliquer cette démobilisation rapide et massive des conseillers citoyens d'Étouvie, alors qu'elle apparaît *un peu plus contenue* dans les autres quartiers de la commune d'Amiens¹¹⁴⁸ ?

Pour comprendre ce phénomène, nous analysons le contexte micro-local difficile dans lequel s'inscrit la création et la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens dans le quartier d'Étouvie.

En 2008, le Centre social et culturel (CSC) d'Étouvie et l'Amicale des locataires du quartier d'Étouvie (ALQE) créent la Commission rénovation urbaine d'Étouvie (CRUE). Ce collectif proche de la municipalité socialiste d'Amiens (2008-2014) regroupe plusieurs associations afin de mobiliser les 7 000 habitants du quartier dans le projet de rénovation urbaine instruit par l'ANRU. Après l'annonce de la fermeture du seul supermarché du quartier en 2012, la CRUE s'empare des préoccupations des habitants et tente d'obtenir son remplacement.

Alors que les élus de la nouvelle majorité étiquetée UDI ont acté la liquidation du Simply Market — un supermarché du groupe Auchan — après les élections municipales de 2014, le centre social est révolté par l'absence de concertation qui génère la frustration, la colère et le découragement des habitants et des acteurs locaux.

En effet, dès 2013, le CSC d'Étouvie a répondu à l'appel à candidature de la FCSF pour mettre en œuvre l'expérimentation des tables de quartier — on l'a évoquée dans le **deuxième chapitre**. Par ailleurs, le projet de centre social 2015-2018 fait de la participation des habitants l'un de ses objectifs principaux. Ainsi, dans le cadre des activités menées par la table, le CSC d'Étouvie organise des réunions publiques et fait

¹¹⁴⁷ **Légende :** Arrêtés=Arrêtés préfectoraux portant composition et fonctionnement des conseils citoyens ; CH=Collège « habitants » ; CA=Collège « associations et acteurs locaux ».

¹¹⁴⁸ Dans le quartier d'Amiens Nord, le conseil citoyen a perdu 81,82 % des membres du collège « habitants » mais « seulement » 50 % des membres du collège « associations et acteurs locaux », soit un taux de défection total de 65,91 %.

intervenir des pratiquants du théâtre-forum¹¹⁴⁹ afin de susciter l'émergence de contre-propositions pour restructurer le centre commercial des Coursives.

En définitive, le centre social obtient gain de cause en 2017 et une supérette doit s'installer dans les mois qui viennent. Dans une fiche consacrée aux entraves symboliques, financières et matérielles subies par le CSC d'Étouvie, l'Observatoire des libertés associatives (OLA) note toutefois que « *cette bataille [...] va fortement tendre les relations avec les institutions, alors que le centre social est directement dépendant de plusieurs centaines de milliers d'euros de subvention annuelle* »¹¹⁵⁰.

En même temps que débute l'expérimentation de la table de quartier à Étouvie, la commune fait face à des difficultés dans la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens. Dans un ouvrage intitulé *Et si les habitants participaient ? Entre participation institutionnelle et initiatives citoyennes dans les quartiers populaires* publié en 2018, Myriam BACHIR démontre bien que le conseil citoyen d'Étouvie est un cas exemplaire de refus de l'autonomisation de la participation et de rejet de la parole des habitants (Bachir, 2018).

Après le lancement des conseils citoyens amiénois qui intervient le 15 juin 2015, la CRUE formule la demande de prendre une part active dans la formation des membres du collège « habitants ». Redoutant l'instrumentalisation des participants et la constitution du nouveau dispositif en contre-pouvoir, la mairie choisit d'éconduire cette requête. De plus, il est décidé que le collège « habitants » et que le collège « associations et acteurs locaux » ne pourront pas se réunir et émettre d'avis avant que le processus de formation soit complètement achevé. En fait, les conseillers citoyens attendront l'« unification » du dispositif jusqu'en 2017 — c'est-à-dire deux ans.

Ce flou opportuniste entretenu par les élus et par les techniciens d'Amiens sur les objectifs de la participation est vécu par le public du conseil citoyen d'Étouvie comme une forme de désinvolture institutionnelle et de mépris à son égard. Les interrogations sur l'utilité du nouveau dispositif de « démocratie participative » étant laissées en suspens, les membres du collège « habitants » et du collège « associations et acteurs locaux » trouvent leur propre réponse : la démobilisation.

¹¹⁴⁹ Le théâtre-forum est un style de théâtre interactif qui encourage l'engagement et la participation du public dans des pièces mettant en scène des sujets sociaux et politiques afin de susciter un débat constructif et de favoriser le changement social.

¹¹⁵⁰ OLA, « Après son implication dans un projet de rénovation urbaine, coupure de subventions et disqualifications pour un centre social d'Amiens », *lacoalition.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.lacoalition.fr/Apres-son-implication-dans-un-projet-de-renovation-urbaine-coupure-de>>, consulté le 9 février 2023.

Lorsque la « liberté de réunion » est rétablie, la CRUE s'investit dans le conseil citoyen d'Étouvie et dans la bataille pour son autonomie. En conséquence, les acteurs institutionnels entrent dans une logique d'opposition systématique : ils refusent d'associer les conseillers citoyens à la « coconstruction » de la politique de la Ville lors d'un comité de pilotage qui se tient à la préfecture de la Somme, ils modifient le contenu de l'ordre du jour d'une réunion sur lequel tous les partenaires s'étaient mis d'accord, et ils rejettent toutes les initiatives et toutes les propositions des membres du conseil citoyen.

Excédés par l'accumulation des « dénis de reconnaissance » (Honneth, 1992), les conseillers s'en prennent directement aux agents municipaux qui décident d'exercer leur droit de retrait. Après une assemblée particulièrement houleuse, le centre social d'Étouvie reçoit une menace écrite de poursuite judiciaire par Amiens Métropole le 13 juin 2017. Pour faire valoir son point de vue, la CRUE exprime alors les neuf conditions nécessaires à la « coconstruction » du programme de rénovation urbaine (2019-2024) et des projets de gestion quotidienne (entretien, tranquillité, sécurité) validées par le conseil citoyen le 26 juin 2017¹¹⁵¹.

Pendant une réunion publique d'information sur la politique de la Ville qui se tient le 29 juin 2017, un élu local lit une lettre adressée en réponse aux membres du dispositif.



« *L'attitude des habitants est qualifiée de "brutale", leurs "propos inacceptables", leurs "termes d'une particulière vulgarité" dont "on ne peut être qu'abasourdis". On a pu ainsi entendre : "Ces comportements hautement répréhensibles, voire inqualifiables, s'inscrivent malheureusement dans un climat permanent de défiance tant des élus, que des services de l'État, et de ceux d'Amiens Métropole, depuis la mise en place du conseil citoyen, dont la légitimité est l'objet de critiques permanentes et déplacées"* », se souvient Myriam BACHIR dans son livre (Bachir, 2018, pp. 98-99).

Cet extrait illustre le décalage entre les attentes des conseillers citoyens, les résultats de l'action publique et la réaction des pouvoirs publics. En qualifiant leurs propos de « vulgaires » et leur attitude de « brutale », les élus expriment leur profonde incompréhension des frustrations issues de l'« engagement participatif », un

¹¹⁵¹ Bachir, 2018, pp. 175-176 et Alternatives pour des projets urbains ici et à l'international (APPUII), « Étouvie (Amiens-80) : La participation à l'épreuve des faits », *appui.wordpress.com* [en ligne], 14 septembre 2021. Disponible sur : <<https://www.appuii.wordpress.com/2021/09/14/etouvie-amiens-80-la-participation-a-lepreuve-des-faits/>>, consulté le 9 février 2023.

comportement qui confine encore à une forme de mépris des habitants des quartiers populaires.

En réponse à ces attaques, les membres du conseil citoyen d'Étouvie adoptent un texte le 18 septembre 2017, reproduit lui aussi par Myriam BACHIR.



« La violence de votre lettre n'est pas de nature à faire retomber la tension. Pas plus que vos accusations lancées publiquement lors d'un comité d'information de la politique de la Ville le 29 juin, avant toute vérification contradictoire des faits et avant toute tentative de dialogue. [...] Votre admonestation et vos accusations sont ressenties comme injustes, illégitimes, infondées, excessives, maladroites, répréhensibles, en vous retournant vos mots. [...] Nous n'avons pas de leçon à recevoir. Nous ne sommes pas les mauvais élèves des conseils citoyens qui ne mériteraient que des blâmes. Nous sommes fiers de notre travail pour le quartier d'Étouvie et nous regrettons qu'Amiens Métropole soit un mauvais exemple parmi les villes françaises pour son manque de respect de la loi et de ses propres discours sur la participation des habitants. Il faudra bien parler un jour des pratiques de concertation pour faire baisser la tension et rétablir une certaine confiance. [...] Il faudra que l'on ressente un peu plus de considération, de volonté de dialogue, et que la loi, les circulaires ministérielles soient mieux respectées en ce qui concerne la participation des habitants. Nous sommes bien conscients [...] des risques que nous prenons ou que nous faisons prendre à nos associations, mais il est temps que change ce type de rapport d' élu à citoyen que traduit votre lettre et il est temps que commence enfin une coconstruction de la politique de la Ville à Étouvie », peut-on lire dans la déclaration publique (Bachir, 2018, pp. 99-100).

Dans leur lettre, les conseillers citoyens rejettent la relation hiérarchique qui leur est imposée par la mairie et accusent les élus de la commune d'exercer sur eux une forme de violence institutionnelle. Cette déclaration traduit à la fois une demande de reconnaissance des droits de la nouvelle instance et une demande de respect des catégories populaires — on reviendra largement sur le fonctionnement de ces mécanismes dans la **seconde section**. En exigeant la mise en place d'une véritable « coconstruction » de la politique de la Ville, nos enquêtés font le constat de l'échec systématique de l'« offre publique de participation » à Amiens.

Après sa rupture avec l'ordre institutionnel, le collectif tente de recruter de nouveaux membres et de définir lui-même ses priorités pour le quartier en prenant la

main sur le règlement intérieur et sur l'ordre du jour du conseil citoyen. Face aux opérations de démolition qu'elle considère injustifiées — 221 logements ont déjà été détruits entre 2006 et 2016 —, la CRUE se mobilise et implique l'instance dans sa « croisade morale » (Gusfield, 1963) — on y reviendra — pour « coconstruire » la rénovation urbaine avec les habitants et les acteurs locaux du quartier d'Étouvie.

À l'occasion d'une nouvelle réunion publique qui se tient le 21 mars 2018, la maire d'Amiens s'engage à limiter les destructions. Pourtant, la Société immobilière Picardie (SIP) revient sur les acquis obtenus avec les représentants des locataires et annonce la démolition de 232 logements supplémentaires pour le nouveau programme 2019-2024. Au cours de l'année 2019, les députés Barbara POMPILI (LREM) et François RUFFIN (LFI) soutiennent les habitants du quartier d'Étouvie contre ces opérations de démolition qui se poursuivent et ils se mobilisent en faveur de leur inclusion dans le processus de concertation.

Entre temps, la CRUE décide d'abandonner le dispositif des conseils citoyens qui n'a pas su prouver son utilité politique et sociale à Amiens. Dans son sillage, des membres du collège « habitants » et du collège « associations et acteurs locaux » qui soutiennent le collectif se démobilisent. Dès lors, les coûts de l'engagement se concentrent sur une poignée de participants qui font défection les uns après les autres jusqu'au début de l'année 2023¹¹⁵².

Cet exemple rend compte des péripéties locales qui influencent le phénomène de démobilisation massif des conseillers citoyens à tous les moments de l'engagement participatif. Et comme partout ailleurs, cet « essoufflement » touche particulièrement les publics les plus fragiles de la participation citoyenne.

¹¹⁵² Entretien avec Richard DUTILLEUL (n° 1) — le nom a été rendu anonyme —, ancien membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier d'Étouvie à Amiens, réalisé le 7 février 2023 de 16:03 à 16:26 par téléphone.

6.1.2.2. La démobilisation des conseillers citoyens touche les publics les plus fragiles de la participation citoyenne

Parmi les 14 conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont fait l'objet d'un renouvellement plus de six mois après leur création¹¹⁵³, les collègues « habitants » ont perdu 36,05 % de leurs membres entre la publication du premier et du dernier arrêté préfectoral (*figure n° F6-11*).

	n	%
Premier AP	172	100 %
Dernier AP	110	100 %
Variation	-62	-36,05 %

Figure n° F6-11 : Tableau modélisant la variation générale de la composition des collègues « habitants » des 14 conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont fait l'objet d'un renouvellement plus de six mois après leur création (APRéCI 2015-2022)¹¹⁵⁴

Ces résultats confirment bien que la démobilisation est un phénomène significatif dans les conseils citoyens, mais qui varie fortement en fonction du contexte local et micro-local (*figure n° F6-12*)¹¹⁵⁵.

¹¹⁵³ Au moment d'analyser les résultats d'un traitement statistique opéré à partir de l'effectif des 19 conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont fait l'objet d'un renouvellement rendu officiel par la publication d'un nouvel arrêté préfectoral, nous avons constaté que cinq d'entre eux introduisent des données biaisées. Dans le cas d'Angres (Pas-de-Calais), d'Anzin (Nord), de Barlin (Pas-de-Calais), de Ferrière-la-Grande (Nord) et de Fresnes-sur-Escaut (Nord), le dernier arrêté préfectoral a été pris entre un à trois mois seulement après le premier arrêté préfectoral pour corriger des oublis et des erreurs. Par conséquent, l'apparente stabilité des effectifs de ces conseils citoyens fausse la représentativité de l'échantillon. Afin de neutraliser ce biais, nous avons choisi de ne pas prendre en compte ces cinq conseils citoyens dans nos calculs. Toutefois, ce choix favorise la surreprésentation des conseils citoyens du département de la Somme (57,14 %) dans l'échantillon.

¹¹⁵⁴ **Légende** : AP=Arrêté préfectoral ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes.

¹¹⁵⁵ Comme la prise d'un second arrêté préfectoral n'est pas systématique dans les départements de l'Aisne, du Nord, de l'Oise et du Pas-de-Calais — contrairement au département de la Somme —, on explique le plus faible taux de démobilisation par l'absence des configurations où (presque) tous les conseillers citoyens ont fait défection. En fait, cette hémorragie aurait rendu caduque la nécessité de prendre un nouvel arrêté préfectoral, les autorités locales préférant le laisser à l'abandon plutôt que d'endosser la responsabilité de son échec.

QPV	DP	Variation
QP002005	02	0 %
QP002006	02	0 %
QP059014	59	-6,25 %
QP059034	59	-26,67 %
QP059089	59	-31,82 %
QP060013	60	+27,27 %
QP080001	80	-75,00 %
QP080002	80	-33,33 %
QP080003	80	-81,82 %
QP080004	80	-14,29 %
QP080005	80	-14,29 %
QP080006	80	-16,67 %
QP080007	80	+50 %
QP080008	80	-62,50 %
QP080009	80	+ 75 %
Variation		-36,05 %

Figure n° F6-12 : Tableau modélisant la variation détaillée de la composition des collèges « habitants » des 14 conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont fait l'objet d'un renouvellement plus de six mois après leur création (APRéCI 2015-2022)¹¹⁵⁶

Dans l'échantillon tiré du premier arrêté préfectoral, les hommes représentent 40,70 % des effectifs et les femmes comptent pour 59,30 % des collèges « habitants » (soit \pm ¹¹⁵⁷ 4,99 % de la population-cible de l'enquête APRéCI 2015-2022). Sur les listes du dernier arrêté préfectoral, les hommes représentent désormais 41,82 % et les femmes ne comptent plus que pour 58,18 % des effectifs. Au total, ces 14 conseils citoyens ont perdu 34,29 % des hommes et 37,26 % des femmes engagés dans les collèges « habitants » (figures n° F6-13 et F6-14).

	♂	%	♀	%	Total	%
Premier AP	70	40,70 %	102	59,30 %	172	100 %
Dernier AP	46	41,82 %	64	58,18 %	110	100 %
Variation	-24	-34,29 %	-38	-37,26 %	-62	-36,05 %

¹¹⁵⁶ **Légende :** AP=Arrêté préfectoral ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes ; QP002005=Hirson/ Champ Roland et Bords de l'Oise ; QP002006=Hirson/Gare et Verrière ; QP059014=Jeumont/Centre Lambreçon ; QP059034=Aniche/Quartier prioritaire d'Aniche ; QP059089=Wattignies/Blanc Riez ; QP060013=MERU/Quartier de la Nacre ; QP080001=Amiens/Étouvie ; QP080002=Amiens/Pierre-Rollin ; QP080003=Amiens/Amiens Nord ; QP080004=Amiens/Marcel-Paul-Salamandre ; QP080005=Amiens/Condorcet-Philéas-Lesbesgue ; QP080006=Amiens/Les Parcheminiers ; QP080007=Abbeville/Soleil Levant ; QP080008=Abbeville/L'Espérance ; QP080009=Abbeville/Les Argilières.

¹¹⁵⁷ Le signe « \pm » signifie « plus ou moins égal à ».

QPV	DP	♂	♀	Total
QP002005	02	0 %	0 %	0 %
QP002006	02	0 %	0 %	0 %
QP059014	59	-12,50 %	0 %	-6,25 %
QP059034	59	-12,50 %	-42,86 %	-26,67 %
QP059089	59	-40,00 %	-8,33 %	-31,82 %
QP060013	60	+66,67 %	+12,50 %	+27,27 %
QP080001	80	-60 %	-81,82 %	-75,00 %
QP080002	80	-100 %	0 %	-33,33 %
QP080003	80	-70 %	-86,96 %	-81,82 %
QP080004	80	0 %	-16,67 %	-14,29 %
QP080005				
QP080006	80	-40 %	+100 %	-16,67 %
QP080007	80	0 %	+66,67 %	+50 %
QP080008	80	-44,44 %	-85,71 %	-62,50 %
QP080009	80	-66,67 %	+80 %	+75 %
Total		-34,29 %	-37,26 %	-36,05 %

Figures n° F6-13 et F6-14 : Tableaux modélisant la variation de la composition des collèges « habitants » des 14 conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont fait l'objet d'un renouvellement plus de six mois après leur création en fonction du sexe (APRÉCI 2015-2022)¹¹⁵⁸

L'inférence statistique suggère donc que les femmes sont sensiblement plus touchées par le phénomène de démobilitation que les hommes, mais ces chiffres qui ne portent que sur une partie de la population-cible ne permettent pas de tirer des conclusions définitives sur l'ampleur de la défection ou sur les motifs de défection en fonction du sexe dans les collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France.

Par ailleurs, les « jeunes » se démobilisent plus que les « vieux » dans les collèges « habitants » des conseils citoyens.

Parmi les trois conseils citoyens du département du Nord qui ont fait l'objet d'un renouvellement plus de six mois après leur création et pour lesquels les arrêtés préfectoraux rendent publique l'information de la date de naissance, les membres des collèges « habitants » ont gagné en moyenne 2,81 ans (soit une hausse de l'âge de 5,48 %) entre la publication du premier et du dernier acte administratif (*figure n° F6-15*).

¹¹⁵⁸ Légende : AP=Arrêté préfectoral ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes.

	Premier AP				Dernier AP				Variation AP		
	Date	♂	♀	Total	Date	♂	♀	Total	Δ ♂	Δ ♀	Δ T
Jeumont	2016	56,75	57,50	57,13	2018	56,86	59,50	58,27	+0,11	+2,00	+1,14
Aniche	2016	59,63	42,57	51,67	2018	61,86	52,00	58,27	+2,23	+9,43	+6,61
Wattignies	2016	46,60	39,83	44,27	2019	46,57	43,80	44,94	-3,03	+3,97	+0,67
Moyenne	N/A	54,33	46,63	51,02	N/A	55,10	51,77	53,83	-0,23	+5,13	+2,81

Figure n° F6-15 : Tableau modélisant la variation de l'âge des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) entre le premier et le dernier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)¹¹⁵⁹

Cette variation est légèrement supérieure aux résultats qui étaient attendus si la composition des effectifs était restée exactement la même dans les trois conseils citoyens de l'échantillon. En effet, la moyenne d'âge des individus aurait dû augmenter de 2,33 ans (soit une hausse de l'âge de 4,57 %) avec le vieillissement normal de la population. Par conséquent, les résultats de l'enquête quantitative induisent que les participants les plus « jeunes » se sont davantage démobilisés que les participants les plus « vieux ».

Dans cet échantillon, la moyenne d'âge s'élève à 51,02 ans pour les 53 membres des collèges « habitants » inscrits sur le premier arrêté préfectoral (26 hommes et 27 femmes) et à 53,02 ans pour les 43 conseillers recensés sur le dernier arrêté préfectoral (21 hommes et 22 femmes) alors que la moyenne d'âge de la population-cible s'élève plutôt à 49,49 ans dans l'enquête APRéCI 2015-2022 (figure n° F6-16).

Premier AP			Dernier AP			APRéCI 2015-2022		
♂	♀	Total	♂	♀	Total	♂	♀	Total
54,88	45,78	50,33	55,81	51,00	53,02	49,86	48,77	49,49

Figure n° F6-16 : Tableau modélisant la moyenne d'âge des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies au moment du premier et du dernier arrêté préfectoral comparé à la population cible en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)¹¹⁶⁰

En outre, la dispersion des âges est bien plus importante dans les échantillons tirés du premier (écart type de 16,59) et du dernier (écart type de 13,21) arrêté préfectoral que dans la population-cible du département du Nord (écart type de 6,05) (figures n° F6-17 et 18).

¹¹⁵⁹ **Légende :** AP=Arrêté préfectoral ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes ; Δ =Variation ; T=Total.

¹¹⁶⁰ **Légende :** AP=Arrêté préfectoral ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes.

Premier AP							
	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Total
♂	0 %	7,69 %	7,69 %	19,23 %	15,38 %	50,00 %	49,06 %
♀	0 %	18,52 %	29,63 %	7,41 %	18,52 %	25,93 %	50,94 %
Total	0 %	13,21 %	18,87 %	13,21 %	16,98 %	37,74 %	100 %

Figure n° F6-17 : Tableau modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collègues « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies sur le premier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)¹¹⁶¹

Dernier AP							
	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Total
♂	0 %	0 %	9,52 %	28,57 %	9,52 %	52,38 %	48,84 %
♀	0 %	0 %	18,18 %	27,27 %	27,27 %	27,27 %	51,16 %
Total	0 %	0 %	13,95 %	27,91 %	18,60 %	39,53 %	100 %

Figure n° F6-18 : Tableau modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collègues « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies sur le dernier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)¹¹⁶²

Toutefois, la répartition par tranches d'âges des membres des collègues « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies nous permet de mettre au jour d'importantes variations qui recomposent les caractéristiques de l'effectif entre le premier et le dernier arrêté préfectoral (*figure n° F6-19*).

Variation entre le premier et le dernier AP							
	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Total
♂	0 %	-100 %	0 %	+20 %	-50 %	-15,39 %	-19,23 %
♀	0 %	-100 %	-50 %	+200 %	+20 %	-53,85 %	-18,52 %
Total	0 %	-100 %	-40 %	+71,43 %	-11,11 %	-15,00 %	-18,87 %

Figure n° F6-19 : Tableau modélisant la variation de la répartition par tranches d'âges des membres des collègues « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies entre le premier et le dernier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)¹¹⁶³

Dans ces trois conseils citoyens, les collègues « habitants » ont perdu *seulement* 18,87 % des membres des collègues « habitants » entre 2016 et 2019 (19,23 % d'hommes

¹¹⁶¹ *Ibid.*

¹¹⁶² *Ibid.*

¹¹⁶³ *Ibid.*

et 18,52 % de femmes). En revanche, 64 % des jeunes de l'échantillon se sont démobilisés : les individus de moins de 18 ans restent absents (0 %), tous les participants de la tranche 18-29 ans ont fait défection (-100 %) et la moitié des femmes de la tranche 30-39 ans a quitté le conseil citoyen (-50 % des femmes, soit -40 % des hommes et des femmes de la tranche). Finalement, c'est la tranche des 40-49 ans qui se trouve la plus renforcée (+71,43 %) alors que la proportion des 50-59 ans (-11,11 %) et des plus de 60 ans (-15,00 %) diminue légèrement — on note toutefois une démobilisation particulièrement massive et surprenante des femmes de plus de 60 ans.

Ces résultats confortent le constat que les conseils citoyens sont des « conseils de vieux », car la distribution des âges suit bien une courbe linéaire — comme on le démontre dans le **quatrième chapitre**. Néanmoins, les efforts déployés par les professionnels de la politique de la Ville de la commune de Wattignies pour abaisser la moyenne d'âge (44,27 ans dans le premier arrêté préfectoral et 44,94 ans dans le dernier arrêté préfectoral) parviennent à freiner un peu la tendance (*figures n° F6-20 et 21*).

	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans
Premier AP	0 %	13,21 %	18,87 %	13,21 %	16,98 %	37,74 %
Dernier AP	0 %	13,95 %	27,91 %	18,60 %	18,60 %	39,53 %
APRéCI 15-22	0,90 %	13,98 %	14,54 %	19,84 %	21,20 %	29,54 %

Figure n° F6-20 : Tableau modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies comparé à la population cible (APRéCI 2015-2022)¹¹⁶⁴

¹¹⁶⁴ *Ibid.*

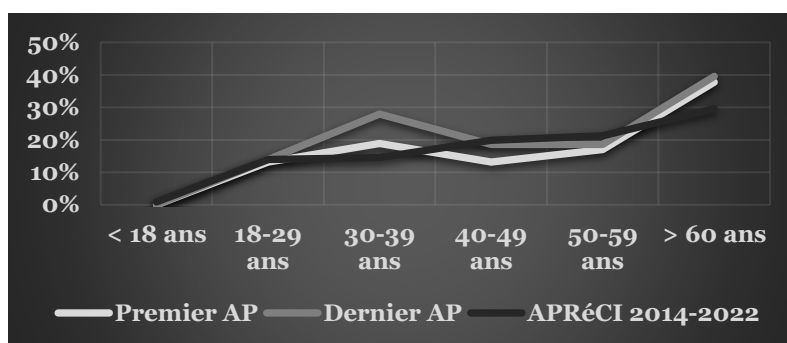


Figure n° F6-21 : Graphique en courbes modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies comparé à la population cible (APRéCI 2015-2022)¹¹⁶⁵

Au total, 26 conseillers citoyens des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (49,06 %) se sont démobilisés entre le premier et le dernier arrêté préfectoral (dont 13 femmes et 13 hommes). En moyenne, les membres qui ont fait défection sont âgés de 49,81 ans (soit 3,21 ans de moins que la moyenne d'âge de l'échantillon). Par ailleurs, l'analyse statistique met au jour une démobilisation plus importante des « jeunes » par rapport à leur poids dans la population initiale (figure n° F6-22).

Tranches d'âges	Poids dans la population initiale			Poids dans la démobilisation			Variation		
	♂	♀	Total	♂	♀	Total	Δ♂	Δ♀	ΔT
< 18 ans	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
18-29 ans	7,69 %	18,52 %	13,21 %	3,45 %	19,23 %	23,08 %	-4 %	+1 %	+9,87 %
30-39 ans	7,69 %	29,63 %	18,87 %	3,45 %	7,69 %	11,54 %	-4 %	-22 %	-7,33 %
40-49 ans	19,23 %	7,41 %	13,21 %	10,34 %	3,85 %	15,38 %	-9 %	-4 %	+2,16 %
50-59 ans	15,38 %	18,52 %	16,98 %	10,34 %	8,89 %	19,23 %	-5 %	-10 %	+2,25 %
> 60 ans	50,00 %	25,93 %	37,74 %	31,03 %	28,57 %	30,77 %	-19 %	-3 %	-6,97 %

Figure n° F6-22 : Tableau modélisant la variation de la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies démobilisés comparé à leur poids dans la population initiale en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)¹¹⁶⁶

En effet, on constate un taux de démobilisation très supérieur des individus appartenant à la tranche des 18-29 ans (+9,87 %), un taux de démobilisation légèrement supérieur des 40-49 ans (+2,16 %) et des 50-59 ans (+2,25 %) et une démobilisation bien inférieure des individus appartenant à la tranche des 30-39 ans (-

¹¹⁶⁵ Ibid.

¹¹⁶⁶ Légende : ♂=Hommes ; ♀=Femmes ; Δ=Variation ; T=Total.

7,33 %) et des plus de 60 ans (-6,97 %) par rapport à leur poids dans la population initiale.

L'inférence statistique suggère donc que les plus « jeunes » sont beaucoup plus touchés par le phénomène de démobilitation que les plus « vieux », mais ces chiffres qui ne portent que sur une partie de la population-cible ne permettent pas de tirer des conclusions définitives sur l'ampleur de la défection ou sur les motifs de défection en fonction de l'âge dans les collègues « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France.

Enfin, cette démobilitation des femmes et des jeunes n'est pas compensée par le renouvellement des effectifs des collègues « habitants » des conseils citoyens.

Dans notre échantillon, 27 conseillers citoyens sur 69 (39,13 %) sont présents à la fois sur le premier et sur le dernier acte administratif (13 hommes et 14 femmes). En fait, les membres des collègues « habitants » qui ont maintenu leur engagement (50,94 %) sont surtout les individus les plus « vieux » de l'échantillon : leur moyenne d'âge s'élève à 55,57 ans (*figure n° F6-23*).

	Premier AP			Dernier AP			Variation		
	♂	♀	Total	♂	♀	Total	Δ♂	Δ♀	ΔT
< 18 ans	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
18-29 ans	7,69 %	0 %	3,70 %	7,69 %	0 %	3,70 %	0 %	0 %	0 %
30-39 ans	7,69 %	42,86 %	25,93 %	7,69 %	21,43 %	14,81 %	0 %	-50 %	-42,89 %
40-49 ans	15,38 %	7,14 %	11,11 %	0 %	28,57 %	14,81 %	-100 %	+300,14	+33,30
50-59 ans	7,69 %	21,43 %	14,81 %	15,38 %	14,29 %	14,81 %	+100 %	-33,32 %	0 %
> 60 ans	61,54 %	28,57 %	44,44 %	69,23 %	35,71 %	51,85 %	+12,50 %	+24,99 %	+16,67
Total	48,15 %	51,85 %	100 %	48,15 %	51,85 %	100 %	0 %	0 %	0 %

Figure n° F6-23 : Tableau modélisant la variation de la répartition par tranches d'âges des membres des collègues « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies présents à la fois dans la premier et dans le dernier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRÉCI 2015-2022)¹¹⁶⁷

Parmi les conseillers citoyens qui sont restés mobilisés, on constate une diminution de -42,86 % des participants appartenant à la tranche des 30-39 ans. Ce résultat qui s'explique par la défection de la moitié des femmes de cette classe d'âge (-50 %) confirme et renforce le constat que les jeunes femmes sont les catégories d'individus les plus touchées par le phénomène de démobilitation dans les collègues « habitants ». Au contraire, les tranches des 40-49 ans (+33,33 %) et des plus de 60 ans (+16,67 %) se sont retrouvées renforcées après la défection des jeunes.

¹¹⁶⁷ Légende : AP=Arrêté préfectoral ; ♂=Hommes ; ♀=Femmes ; Δ=Variation ; T=Total.

Finalement, 16 individus (8 hommes et 8 femmes) ont rejoint le conseil citoyen lors de la prise du dernier arrêté préfectoral. En moyenne, ces nouvelles recrues ont 48 ans et viennent grossir les rangs des tranches d'âges déjà majoritaires au sein des collèges « habitants » (*figure n° F6-24*).

Nouveaux engagements							
	< 18 ans	18-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	> 60 ans	Total
♂	0 %	0 %	12,50 %	62,50 %	0 %	25,00 %	50 %
♀	0 %	0 %	12,50 %	25,00 %	50,00 %	12,50 %	50 %
Total	0 %	0 %	12,50 %	43,75 %	25,00 %	18,75 %	100 %

Figure n° F6-24 : Tableau modélisant la répartition par tranches d'âges des nouveaux membres engagés dans les collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)¹¹⁶⁸

En effet, seulement 12,50 % des observations appartiennent à une tranche d'âge qui regroupe les moins de 40 ans. Ce sont surtout les hommes de la tranche des 40-49 ans (31,25 % de l'effectif) et les femmes de la tranche des 50-59 ans (25 % de l'effectif) qui font leur entrée dans les collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, d'Aniche et de Wattignies.

L'inférence statistique suggère donc que la démobilisation des femmes et des « jeunes » n'est pas compensée par le renouvellement des effectifs, mais ces chiffres qui ne portent que sur une partie de la population-cible ne permettent pas de tirer des conclusions définitives pour l'ensemble des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France.

*

Cette **première section** nous a permis de comprendre le décalage structurel qui existe entre les attentes des conseillers citoyens et les résultats concrets de l'action publique. En analysant les processus d'engagement et de désengagement dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France, nous avons démontré que cette tension ne permet généralement pas de maintenir en vie le dispositif.

¹¹⁶⁸ Légende : ♂=Hommes ; ♀=Femmes.

Tout d'abord, l'« offre » d'un nouvel « engagement participatif » répond aux attentes de « devoir civique » des habitants des quartiers populaires, car ce sont toujours les « habitués » de la participation citoyenne qui peuplent ces instances et que les mêmes personnes charrient logiquement les mêmes motifs. En dépit du caractère déceptif et décevant de l'« offre publique de participation », la création d'un nouveau dispositif suffit à raviver la « croyance » des individus dans son utilité.

Cependant, les dysfonctionnements qui touchent les conseils citoyens érodent peu à peu la « foi » des participants dans son efficacité. Cette déception conduit les publics les plus fragiles de la « démocratie participative » à se démobiliser massivement, en particulier les membres des collèges « habitants », les tirés au sort, les jeunes et les femmes qui étaient pourtant la cible privilégiée.

Pour expliquer l'énigme du maintien de l'engagement alors que le phénomène de la défection est majoritaire, nous avançons l'hypothèse que la participation dans les conseils citoyens permet aux habitants des quartiers populaires de s'inscrire dans une quête pour la reconnaissance.

Section 2.

Le maintien de l'« engagement participatif » dans les conseils citoyens s'inscrit dans une quête pour la reconnaissance

Cette **seconde section** est dédiée à l'analyse des logiques du maintien de l'« engagement participatif » dans les conseils citoyens. Pourquoi certains individus poursuivent-ils leur participation apparemment dénuée de sens et d'intérêt ? Quelles sont les stratégies mises en œuvre par les conseillers citoyens pour subvertir les dynamiques de pouvoir ? Comment expliquer la capacité de résilience des habitants des quartiers populaires ?

À travers l'analyse des motivations des participants qui ont maintenu leur engagement dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France, nous démontrons que les dispositifs de « démocratie participative » peuvent devenir des instruments de militantisme dans la « lutte pour la reconnaissance » (**6.2.1.**) et que l'« engagement participatif » permet de (re)valoriser l'identité sociale des habitants des quartiers populaires par la (re)distribution de « bénéfices symboliques » (**6.2.2.**).

6.2.1. Les conseils citoyens deviennent des instruments de militantisme dans la « lutte pour la reconnaissance » des habitants des quartiers populaires

En examinant la « lutte pour la reconnaissance » d'un conseil citoyen qui a maintenu son « engagement participatif » dans la région des Hauts-de-France, nous démontrons que les « offenses » subies par les habitants des quartiers populaires catalysent une indignation commune en mobilisation collective (**6.2.1.1.**) et individuelle (**6.2.1.2.**).

6.2.1.1. Les « offenses » subies par les habitants des quartiers populaires catalysent une indignation commune en mobilisation collective

Dans le contrat de ville 2015-2024 de la Communauté d'agglomération du Carpinquois (CAC) signé le 26 juin 2015 — une très « mauvaise élève » de la mise en œuvre du nouveau dispositif de « démocratie participative » dans la région des Hauts-de-France —, les partenaires de la politique de la Ville s'accordent sur l'installation de huit conseils citoyens sur le territoire intercommunal : deux instances inter-quartiers et six dispositifs communaux.

Ce document qui n'a pas été « coconstruit » avec les habitants et les acteurs locaux — comme (presque) partout ailleurs sur le territoire — enjoint les pouvoirs publics à tout faire pour « mobiliser » les conseils citoyens et assurer la « co-production » de la politique de la Ville avec l'ensemble de ses « ressortissants » (Warrin, 1999) dès le second semestre 2015¹¹⁶⁹.

Ce mercredi 30 mars 2016, le conseil municipal de la mairie de Tertreble, une commune de 15 000 habitants située dans le département du Nord, délibère sur la création d'un conseil citoyen pour le quartier prioritaire des Laboureurs qui compte près de 1 800 habitants¹¹⁷⁰.

En dépit de toutes les dispositions légales, une décision prise en fin de séance — une position dans l'ordre du jour qui est particulièrement révélatrice de la place de la « démocratie participative » dans la hiérarchie des affaires municipales¹¹⁷¹ — vient accorder au dispositif en gestation une « *association a minima pour consultation* »¹¹⁷² aux instances de pilotage de la politique de la Ville et au NPNRU. Emmenés par Emmanuel TROGNON, un maire DVD qui ne laisse aucune place au débat — il revendique un pouvoir municipal « vertical » et ses détracteurs dénoncent régulièrement son caractère « jupitérien » —, les élus de la majorité et de l'opposition nient à l'unanimité le pouvoir de « coconstruction » du conseil citoyen encore dans l'œuf.

¹¹⁶⁹ Citations extraites de la retranscription de la séance du conseil municipal du 30 mars 2016 publiée sur le site de la mairie de Tertreble.

¹¹⁷⁰ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

¹¹⁷¹ En fait, le vote a lieu juste avant la discussion sur le versement d'une subvention exceptionnelle à une association sportive.

¹¹⁷² Citation extraite de la retranscription de la séance du conseil municipal du 30 mars 2016 publiée sur le site de la mairie de Tertreble.

Malgré la négligence manifeste de la mairie dans la couvée, son éclosion intervient le 29 juin 2016 avec la prise d'un arrêté préfectoral par Sophie ELIZÉON, PDEC à la préfecture du Nord. Au total, 10 membres titulaires et trois membres suppléants siègent au conseil citoyen : huit dans le collège « habitants » (dont sept hommes et une femme) et cinq dans le collège « associations et acteurs locaux » (dont deux hommes et trois femmes). Comme souvent, l'obligation légale de recourir à un tirage au sort paritaire pour constituer le collège « habitants » est interprétée de façon à effectuer la sélection des participants à partir d'une liste de volontaires essentiellement cooptés dans les conseils de quartier.

Pourtant irrégulière, cette composition est validée sans aucune objection par les services de l'État qui ne sont pas en mesure de contrôler scrupuleusement le processus de fabrication du public sur l'ensemble du territoire relevant de leur circonscription.

Après l'installation du nouveau dispositif dans le quartier des Laboueurs, la cheffe de projet chargée de la politique de la Ville (Fadila HAMOUD) et une prestataire extérieure (Nathalie BERGER) sont mandatées par la mairie pour accompagner les participants.

Pendant près de deux ans, les deux femmes réunissent les conseillers citoyens et leur demandent de travailler à la rédaction d'une « charte de concertation » destinée à définir les thèmes et les formes de leur participation — quand bien même ces dispositions sont déjà prévues par le cadre juridique et par le « cadre de référence » qui ne leur sont même pas communiqués.

Complices des élus et des techniciens qui font tout pour garder le conseil citoyen des Laboueurs sous leur contrôle, les participants s'enferment dans des logiques administratives et co-produisent alors une forme de « gouvernementalité » (Gourgues, Rui, Topçu, 2013). Malgré eux — ils restent les premières victimes d'une stratégie de rétention de l'information —, les conseillers citoyens déforment l'objet de leur participation en inscrivant formellement l'impuissance du dispositif ; dès lors, ils intériorisent déjà leur propre inutilité sociale et politique¹¹⁷³.

Cet exercice est jugé si fastidieux que les membres du conseil citoyen se démobilisent au fil des réunions. En effet, écrire une charte et des règles de fonctionnement avant même de former un collectif ou du commun — par le biais

¹¹⁷³ Nous ne sommes pas parvenu à consulter la « charte de concertation », l'analyse de son contenu est basée sur les témoignages des conseillers citoyens.

d'actions, notamment — décourage d'autant plus les primo-participants, ce qui ne laisse plus qu'une poignée d'« habitués » de la participation citoyenne sur lesquels se concentrent tous les coûts de l'engagement.

En septembre 2016, les agents de l'État et des collectivités territoriales prennent la décision de fusionner le conseil citoyen avec le conseil de quartier des Laboureurs ; car après les élections municipales de 2014, le maire a ordonné l'installation de huit de ces « anciens » dispositifs dans toute la ville — ce qui peut aussi expliquer le manque d'entrain de la mairie dans le processus de mise en œuvre obligatoire du « nouveau ». Mais contrairement aux dispositions légales, c'est le premier qui s'évanouit dans le second¹¹⁷⁴.

Convoqués une fois par an à l'occasion des séances du conseil de quartier qui consistent le plus souvent en de « *longs monologues du maire* »¹¹⁷⁵, les membres du conseil citoyen se retrouvent dépossédés de leur puissance publique et désertent leur dispositif laissé pour mort. Cependant, des formes de résistance se font jour lorsque les habitants du quartier des Laboureurs se révoltent pour reconquérir le « dispositif fantôme ».

Au début de l'année 2019 — c'est-à-dire trois ans après la fusion —, le conseil citoyen est repris en main par deux de ses membres qui dénoncent l'abandon du quartier par les pouvoirs publics et qui entendent bien obtenir des partenaires du contrat de ville les opérations de renouvellement urbain qui ont motivé leur enrôlement initial — on reviendra plus tard sur l'exposé des motifs individuels de leur enrôlement.

Mais le constat est dur pour les « entrepreneurs de cause » qui ne disposent d'aucune reconnaissance, d'aucune information, d'aucun réseau, d'aucun budget, d'aucun local et d'aucune ressource pour fonctionner.

Alors que Jean-Paul FERRURE (72 ans) et Vernon RONDIN (63 ans) — tous deux membres du collège « habitants » — tentent de rétablir le contact avec la mairie

¹¹⁷⁴ Dans un e-mail reçu le 27 mai 2019, Élise CHAZAL, membre du collège « associations et acteurs locaux » et présidente de la Maison de la jeunesse et de la culture (MJC) écrit : « *La fusion du conseil citoyen avec le conseil de quartier s'est passée dans des conditions pour le moins contestables : l'invitation — que j'ai retrouvée dans ma boîte mail — n'indique pas ce point à l'ordre du jour ; je n'ai pas souvenir d'un vote lors de cette assemblée où par ailleurs, étant donnée la présence des "autorités" (sous-préfet, maire, adjoint...) la parole n'était pas franchement libre et où je n'ai pas le souvenir qu'il [y] ait eu un échange là-dessus* ». Pour d'autres enquêtés présents à la réunion du 29 septembre 2016, la fusion du conseil citoyen et du conseil de quartier n'a jamais été discutée et actée publiquement.

¹¹⁷⁵ Entretien avec Vernon RONDIN (n° 1), membre du collège « habitants » du conseil citoyen des Laboureurs de la commune de Tertre, réalisé le 18 janvier 2019 de 09:01 à 09:36 par téléphone.

et de solliciter son aide afin d'impulser un nouveau départ, leur initiative est balayée d'un revers de la main : l'équipe municipale qui inculpe les habitants et les acteurs locaux pour le trépas du conseil citoyen annonce sa ferme intention de le laisser pourrir dans la fosse commune des arènes de la démocratie locale. « *Mais, c'est pas mon problème les conseils citoyens [...], et c'est pas le vôtre non plus* », aurait répondu Emmanuel TROGNON à l'un d'entre eux¹¹⁷⁶.

Déterminés à remuer le cadavre du dispositif mort-né, les fossoyeurs déterrent un peu par hasard l'arrêté préfectoral portant composition et fonctionnement du conseil citoyen du quartier des Laboureurs dans le RAA publié sur le site internet de la préfecture du Nord. Grâce à ce document dont on leur avait sciemment caché l'existence – peut-être afin d'empêcher qu'ils se réunissent d'eux-mêmes, les deux conseillers retrouvent les noms et les coordonnées des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux ».

Cependant, certains ont déménagé – c'est d'ailleurs l'une des principales causes de la démobilisation dans les conseils citoyens – et d'autres refusent catégoriquement de les rejoindre après avoir été contactés par les agents municipaux qui les ont mis en garde contre l'initiative des deux comparses.



« *Moi, c'est Fadila HAMOUD qui m'a appelé et [qui] m'a dit : "Il n'y a qu'un seul conseil citoyen, c'est celui de la mairie" ! Comme je suis un peu taquin, je lui ai répondu qu'il n'existait plus et qu'elle voyait des fantômes. Du coup, elle s'est énervée : "Toute participation des membres du conseil citoyen au 'salon de café' de Jean-Paul FERRURE serait au mieux inutile et au pire illégale". Ça m'a fait un petit peu peur, parce qu'elle m'a bien fait comprendre que la mairie n'hésiterait pas à nous attaquer en justice* », témoigne Hector CONCET (64 ans), membre du collège « habitants » du conseil citoyen de Tertremble lors de la réunion du 13 avril 2019¹¹⁷⁷.

Cette citation révèle l'existence de dynamiques politiques autour des conflits d'autorité et des enjeux de légitimité dans les dispositifs de « démocratie participative ». D'une part, les propos péremptifs de la cheffe de projet (« *il n'y a qu'un seul conseil citoyen, c'est celui de la mairie* ») démontrent une tentative très claire de l'« ordre

¹¹⁷⁶ Propos rapportés par Jean-Paul FERRURE, secrétaire et membre du collège « habitants », lors de la réunion du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertremble qui s'est déroulée le 26 janvier 2019 de 09:21 à 13:21 au domicile de Jean-Paul FERRURE.

¹¹⁷⁷ Citation d'Hector CONCET, membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertremble, extraite du compte rendu de la réunion du 13 avril 2019 qui s'est déroulée de 09:43 à 13:20 au domicile de Jean-Paul FERRURE.

institutionnel » de maintenir le contrôle sur le dispositif des conseils citoyens — alors même qu’il a été déclaré cliniquement mort. D’autre part, la mise en garde formulée contre l’initiative indépendante des habitants des quartiers populaires de disposer de son cadavre (« *elle m’a bien fait comprendre que la mairie n’hésiterait pas à nous attaquer en justice* ») illustre le « répertoire d’action » (Tilly, 1984) et les stratégies mises en œuvre par les pouvoirs publics pour neutraliser « à bas bruit » les mouvements sociaux issus des catégories populaires (Talpin, 2016b).

Traditionnellement, la sociologie des mobilisations met au jour deux formes de répression de l’action collective : la répression « despotique » qui s’appuie sur l’usage de la violence légitime, et la répression « hégémonique » qui opère de façon plus insidieuse à travers la fabrique du consentement des individus à des normes et à des valeurs sociales qui limitent leurs choix et leurs opportunités politiques (Wright, 2010). Cette deuxième forme de répression a été régulièrement observée dans les dispositifs de « démocratie participative » formels et informels.

Dans un article scientifique intitulé « Une répression à bas bruit. Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires » publié dans la revue *Métropolitiques* en 2016, Julien TALPIN donne à voir les tactiques mises en œuvre par les pouvoirs publics pour entraver la constitution d’un collectif soudé d’habitants face à un projet de rénovation urbaine qui s’impose à eux. À partir de l’exemple de la table de quartier du Pile à Roubaix, le politiste démontre que les pratiques institutionnelles de disqualification des participants (barrières administratives et refus de soutien logistique) peuvent être interprétées comme des formes de répression « à bas bruit » des mobilisations impulsées par les habitants des quartiers populaires (Talpin, 2016b). Finalement, les stratégies discrètes déployées par les gouvernants révèlent une sorte de microphysique du pouvoir où l’« infra-politique » des dominants bloque les opportunités de conversion de l’« infra-politique » des dominés en participation (Scott, 1990).

En pleine crise des « Gilets jaunes », les quatre participants qui se revendiquent solidaires de la mobilisation dénoncent les menaces et les tentatives de sabotage de la mairie. Pour réagir à ce déni de démocratie, les conseillers citoyens décident quand même d’aller « boire le café »¹¹⁷⁸ chez Jean-Paul le samedi matin.

¹¹⁷⁸ Dans une logique de « retournement du stigmaté » (Goffman, 1963a), cette expression employée par la mairie pour décrédibiliser Jean-Paul FERRURE et Vernon RONDIN deviendra le « nom de code » des membres du conseil citoyen du quartier des Laboureurs pour désigner l’acte de réunion.



« Pendant deux ans, on s'est demandés à quoi on allait servir ; et maintenant qu'on veut sortir de l'ignorance, ils nous écartent. C'est eux qui sont venus nous chercher. Alors moi j'dis, y assument et on continue ! On va s'battre comme sur les ronds-points, c'est la révolte des "gens qui n'sont rien"¹¹⁷⁹ », s'emporte Vernon RONDIN lors de la réunion du 2 mars 2019¹¹⁸⁰.

En fait, les offenses subies par les habitants du quartier prioritaire des Laboureurs catalysent une indignation commune en mobilisation collective.

Depuis les années 1960, les chercheurs débattent régulièrement des effets de la répression « despotique » et « hégémonique » sur les mobilisations sociales sans parvenir à établir un consensus (Bloom, 2020). Toutefois, les recherches quantitatives sur le sujet démontrent que la coercition disproportionnée des mouvements sociaux peut diminuer les effets de l'étouffement, entraîner une mobilisation accrue des individus et conduire les militants à recourir à des formes de protestation plus radicales dans les régimes démocratiques ou autoritaires (Davenport, 2007).

Dans un article intitulé « Urban Disorder : Perspectives from the Comparative Study of Civil Strife » et publié dans la revue *American Behavioral Scientist* en 1968, Ted Robert GURR analyse par exemple les causes de l'insurrection raciale aux États-Unis d'Amérique en utilisant la méthode comparative. En tout, le politiste identifie trois facteurs qui peuvent contribuer à l'émergence de l'agitation urbaine : les facteurs structurels (les inégalités sociales et politiques), les facteurs culturels (les normes et les valeurs sociales) et les facteurs évènementiels (les conflits inter-groupes et les violences policières). Ces travaux permettent à Ted GURR d'élaborer la théorie de la courbe dite en « U-inversé » qui remet en cause l'idéologie du maintien de l'ordre public appliquée dans les années 1960 afin d'étouffer la lutte des Afro-Américains pour l'obtention et la jouissance de leurs droits civiques. En effet, le spécialiste des conflits sociaux et politiques démontre que l'effet de la répression étatique sur la mobilisation augmente d'abord avec l'intensité de la contrainte exercée sur les mouvements sociaux,

¹¹⁷⁹ Dans un discours prononcé le 29 juin 2017 pour l'inauguration du campus de start-up « Station F » à Paris, Emmanuel MACRON déclare : « Une gare, c'est un lieu où on croise les gens qui réussissent et les gens qui ne sont rien. Parce que c'est un lieu où on passe. Parce que c'est un lieu qu'on partage ». SALMA Mathieu, « "Les gens qui réussissent et les gens qui ne sont rien" : ce que révèle la petite phrase de Macron », *Le Figaro* [en ligne], 3 juillet 2017. Disponible sur : <<https://www.lefigaro.fr/vox/politique/2017/07/03/31001-20170703ARTFIG00167-les-gens-qui-reussissent-et-les-gens-qui-ne-sont-rien-ce-que-revele-la-petite-phrase-de-macron.php>>, consulté le 30 septembre 2024.

¹¹⁸⁰ Citation de Vernon RONDIN, président et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertreble, extraite du compte rendu de la réunion du 2 mars 2019 qui s'est déroulée de 09:31 à 12:51 au domicile de Jean-Paul FERRURE.

mais que la répression peut ensuite conduire à l'escalade de la violence (Gurr, 1968). Cependant, cette théorie suppose que les effets de la coercition soient les mêmes dans tous les contextes historiques.

Dans un ouvrage intitulé *The Political Process and the Development of Black Insurgency (1930-1970)* publié en 1982, Doug MCADAM approfondit l'approche de la structure des opportunités politiques (SOP) introduite par Peter EISINGER (Eisinger, 1973) afin de prendre en compte la dimension processuelle des luttes sociales. Ainsi, le sociologue démontre que la répression de la mobilisation des Noirs conduit les militants à recourir à des formes de protestation radicales lorsque les moyens d'expression politique traditionnels sont limités (McAdam, 1982) — une logique que l'on retrouve d'ailleurs dans l'analyse des « révoltes sociales » de 2005 en France dont on discute dans le **premier chapitre**).

Dans la région des Hauts-de-France, le « bâillonnement » (Talpin, 2020) des conseils citoyens a (presque) systématiquement abouti à la démobilisation des participants et à la dissolution des collectifs. Cependant, nous avons constaté que ces dispositifs peuvent devenir des instruments de militantisme dans la « lutte pour la reconnaissance » quand les habitants des quartiers populaires sont empêchés de « coconstruire » la politique de la Ville. Dès lors, l'« engagement participatif » se transforme en mouvement social afin de donner vie au mythe de la « démocratie participative ».

Dans son livre intitulé *Et si les habitants participaient ? Entre participation institutionnelle et initiatives citoyennes dans les quartiers populaires* publié en 2018, Myriam BACHIR écrit que derrière l'exit, « l'entrée en refus, en révolte, en rébellion, en résistance » des conseillers citoyens qui mêle *loyalty* et *voice* (Hirshman, 1970) est la réaction la plus remarquable face aux « *offenses politisantes* ».



La politiste explique que « *les formes de la réaction sont diverses, comme le sont celles de la politisation : apprentissage, conflictualisation, spécialisation, rupture assumée et publique, requalification des activités et remise en question des séparations institutionnalisées entre élus, techniciens, habitants* » et que l'« offense politisante » se traduit généralement par « *la revendication d'autres règles du jeu participatif, l'exigence de respect de la parole et de l'investissement des habitants, et la demande de reconnaissance des initiatives, des idées, des compétences et des propositions venant d'en bas, des habitants, des citoyens auto[-]organisés* » (Bachir, 2018, pp. 101-102).

En fait, le « déni de reconnaissance » (Honneth, 1992) réactive la « croyance » des habitants des quartiers populaires dans la « prophétie » (Festinger, 1956) qui a motivé leur enrôlement initial dans le dispositif des conseils citoyens.

Cette question de la croyance est au cœur du travail d'Erik Olin WRIGHT qui développe une réflexion théorique et empirique sur les conditions de mise en œuvre des « utopies réelles » — c'est-à-dire des alternatives à la fois idéales et concrètes au système capitaliste — dans son ouvrage intitulé *Envisioning Real Utopias* et publié en 2010. Pour le sociologue marxiste, le changement social est déterminé par la capacité des individus à imaginer d'autres institutions et à croire en leur potentielle réalisation.



« C'est un point crucial pour comprendre la question sociologique des limites du changement social : l'horizon des possibles n'est pas indépendant des croyances qui portent sur ces limites. [...] Le fatalisme et le cynisme réduisent les chances qu'un véritable changement émancipateur soit mis en œuvre. Évidemment, une solution consiste à s'enfermer dans une utopie nourrie par la colère face aux injustices du monde social et imprégnée d'espoir quant aux prouesses humaines pour repousser les limites du possible. Parfois, ces vœux pieux ont pu constituer une force puissante et contribuer à la mobilisation pour faire aboutir la lutte sociale. » (Wright, 2010, pp. 23-24, notre traduction)

En instaurant un processus de renforcement du pouvoir d'agir social (*social empowerment*), la « démocratie participative » serait plus à même que la démocratie représentative de garantir la justice sociale. Comme toutes les « utopies réelles », la participation citoyenne a le pouvoir de reproduire la croyance dans sa propre utilité. Ainsi, en dépit de leurs « illusions perdues » sur la « démocratie participative », certains conseillers citoyens transforment leur « engagement participatif » en « croisade morale »¹¹⁸¹ (Gusfield, 1963) afin de donner vie au « mythe d'action publique » (Desage, Godard, 2005).

Depuis que Jean-Paul FERRURE a assisté à une journée de formation donnée par l'ERU à Valenciennes, sa volonté est devenue inébranlable. « *En revenant, j'dis à Vernon : "Putain, tu sais qu'on peut faire des tas d'choses avec ça, en fait ?"* », se souvient notre enquêté dans un entretien réalisé le 26 septembre 2020 à son

¹¹⁸¹ Dans un ouvrage intitulé *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement* publié en 1963, Joseph GUSFIELD forge le concept de « croisade morale » pour désigner une mobilisation collective de groupes sociaux visant à imposer des normes éthiques ou culturelles à la société entière, en réaction à des transformations perçues comme menaçant leur statut ou leurs valeurs.

domicile¹¹⁸². Alors, les deux voisins saisissent l'opportunité qui leur est donnée de suivre le cycle de formation proposé par l'ERU à Aubervilliers pour découvrir le rôle et les prérogatives des conseils citoyens.

Cette expérience provoque un véritable déclic chez nos enquêtés qui se sentent investis d'une nouvelle mission. Tout un réseau issu de la société civile est mobilisé par Jean-Paul et Vernon afin de leur venir en aide : un juriste accompagne les conseillers citoyens pour repartir des textes de loi (Loïc FERRURE, le frère de Jean-Paul), un militant associatif multi-positionné informe les membres sur les opérations de renouvellement urbain programmées dans le quartier (Hugues POLTRU), un représentant syndical met à disposition des participants les outils de la communication de combat (Sébastien THIBAUT), et un doctorant en science politique (c'est l'auteur de cette thèse) est sollicité à la fois comme expert et témoin de leur lutte pour la démocratie locale (*encadré n° E6-2*).

Encadré n° E6-2 : L'expiation de la « neutralité axiologique » par l'engagement académique

En adoptant la posture méthodologique classique de la « neutralité axiologique » (Weber, 1919), nous sommes parvenu à refreiner un désir d'engagement devenu de plus en plus puissant à mesure de notre socialisation aux théories et aux pratiques de l'*empowerment*.

Ce samedi 18 janvier 2019, notre première rencontre avec Vernon RONDIN a rendu cette tension tout à fait insupportable. Après nous avoir expliqué dans le détail la situation du conseil citoyen de Tertreble, notre enquêté nous lance un appel à l'aide : « *en plus, si la mairie voit qu'on est en contact avec un chercheur de l'Université de Lille, ça va nous aider à être plus reconnus quoi* »¹¹⁸³.

Exsangue de voyager à travers la région des Hauts-de-France pour constater la mort des conseils citoyens, nous avons pris la décision que le quartier prioritaire des Laboureurs serait notre dernier terrain de recherche. Jamais nous n'avions observé de cas plus emblématique de l'échec du dispositif, et si l'heure de faire nos adieux aux

¹¹⁸² Entretien avec Jean-Paul FERRURE (n° 11), secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertreble, réalisé le 26 septembre 2020 de 13:44 à 17:55 à son domicile.

¹¹⁸³ Entretien avec Vernon RONDIN (n° 1), membre du collège « habitants » du conseil citoyen des Laboureurs de la commune de Tertreble, réalisé le 18 janvier 2019 de 09:01 à 09:36 par téléphone.

conseillers citoyens était enfin arrivée, nous leur devons de mettre notre expérience à leur service afin de les aider dans cette dernière « lutte pour la reconnaissance ».

Dans la suite du récit, nous précisons dans le corps du texte et en note de bas de page les moments où nous sommes intervenu directement (ou pas) dans l'activité du conseil citoyen.

Comme convenu par les dispositions de l'arrêté préfectoral, les habitants du quartier des Laboureurs travaillent à la création d'une association pour porter le conseil citoyen de Tertreble. L'objectif est double : obtenir la reconnaissance des pouvoirs publics et faire valoir ses droits à la « coconstruction » du contrat de ville comme partenaire à part entière — c'est-à-dire indépendant et autonome — de la politique de la Ville.

Réunis autour d'une table ronde disposée dans la salle à manger de Jean-Paul FERRURE, les quatre participants et leurs quatre invités ont avec eux toute l'expérience nécessaire à la rédaction des statuts et au dépôt des demandes de subvention auprès des autorités compétentes.

En dépit des nombreuses difficultés rencontrées par les conseillers citoyens dans les engrenages de la machine administrative, l'association est créée le 6 février 2019 ; Vernon en devient le président et Jean-Paul le secrétaire — dans les faits, c'est lui qui occupe tous les postes.

Dans les semaines qui suivent, le conseil citoyen qui se trouve renforcé après des opérations de communication et de recrutement — il compte trois nouveaux membres, dont deux femmes et un homme — multiplie les recours auprès de l'État, de l'intercommunalité et de la commune en vue d'obtenir un lieu de réunion et des moyens de fonctionnement. Cependant, les pouvoirs publics ignorent les lettres recommandées avec accusé de réception (LRAR) du bureau et refusent toujours d'inviter les membres du « nouveau » dispositif à siéger dans les instances de pilotage du contrat de ville.

Dans le bulletin municipal du mois d'avril 2019, le conseil citoyen du quartier des Laboureurs apprend avec stupeur qu'un comité de pilotage s'est réuni sans lui en présence du PDEC, du sous-préfet de Carpincourt (Nord) et de la région des Hauts-de-France, des représentants de la CAC et de la commune de Tertreble afin de valider la programmation annuelle du contrat de ville le 15 mars 2019.

Au total, six actions ont été votées pour un montant global de 214 704 euros très exactement. Par exemple, le Fonds de travaux urbains (FTU) doit « *permettre aux habitants, via les conseils de quartiers et conseils citoyens [nous soulignons pour mettre en exergue le fait que l'instance est explicitement mentionnée par le journal], de mettre en place des micros projets d'aménagements urbain en lien avec l'amélioration du cadre de vie* » et le Projet d'initiative citoyenne (PIC) porté par le FPH et souvent associé aux conseils citoyens¹¹⁸⁴ doit permettre de promouvoir la citoyenneté et de développer les projets portés par les habitants et les associations dans les QPV.

Derechef, les conseillers qui font part de leur étonnement et de leur mécontentement de ne pas avoir été associés aux réunions préparatoires et au comité de pilotage ne reçoivent aucune réponse des partenaires de la politique de la Ville. Cette fois, les membres du conseil citoyen de Tertremble décident de saisir la justice administrative afin de faire valoir leur droit à « coconstruire » la politique de la Ville¹¹⁸⁵.

Face à la négation de son existence et de ses prérogatives, le conseil citoyen du quartier des Laboureurs dépose donc un recours en excès de pouvoir auprès du Tribunal administratif (TA) de Lille le 13 mai 2019 (*encadré n° E6-3*).

Encadré n° E6-3 : Fac-similé du recours en excès de pouvoir du conseil citoyen des Laboureurs de Tertremble auprès du tribunal administratif de Lille déposé le 13 mai 2019¹¹⁸⁶

[En-tête repris à partir du kit fourni par la plateforme *conseilscitoyens.f* et modifié pour indiquer le nom du conseil citoyen et sa localisation]

[Adresse du greffe du tribunal administratif de Lille]

¹¹⁸⁴ Dans un avis sur le FPH publié le 22 juin 2016, le CNV note que selon le dépouillement d'une enquête par questionnaire élaborée par le CGET et relayé en mars 2016 auprès des délégués du préfet, 31 % des conseils citoyens se sont emparés du dispositif et qu'il est ignoré de 69 % d'entre eux. CNV, « Avis sur le fonds de participation des habitants », *professionbanlieue.org* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.professionbanlieue.org/Avis-du-Conseil-national-des-ville-sur-l-image-des-quartiers-dans-les-medias>>, consulté le 25 mars 2023.

¹¹⁸⁵ Dans cette entreprise, l'auteur de cette thèse n'a joué aucun rôle d'instigateur. À vrai dire, nous avons été surpris par cette décision que nous ne considérons pas encore dans le champ des possibles.

¹¹⁸⁶ Nous reproduisons le document tel quel, mais en corrigeant ses coquilles et ses erreurs, en anonymisant ce qui peut l'être et en censurant le reste. Pour apporter notre aide aux conseillers citoyens qui ont décidé seuls de porter l'affaire en justice — on a été surpris de leur action —, nous leur avons fourni un historique et une veille juridique du dispositif des conseils citoyens au niveau national et local. Cependant, nous n'avons pas participé à la rédaction de la requête ou à sa relecture.

le 9 mai 2019,

*Objet : Recours en excès de pouvoir
Demande d'annulation des décisions prises par le comité de pilotage
du contrat de ville du 15 mars 2019*

Courrier recommandé avec [avis de réception]

Monsieur le Président,

Par la présente nous avons l'honneur de solliciter l'annulation des décisions prises le 15 mars 2019 par le comité de pilotage du contrat de ville de Tertreble.

1. RAPPEL DES FAITS

1.1. La création des conseils citoyens

Le quartier prioritaire des Laboureurs de Tertreble fait partie des quartiers prioritaires politiques de la ville code [code du quartier prioritaire] mentionné dans le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la Ville dans les départements métropolitains.

1.2. Le rôle des conseils citoyens

La Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (article 7) énonce :

Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la Ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives.

Ces conseils sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain.

Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité.

Le rôle des conseils citoyens est conforté par d'autres textes :

- La Loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.*
- La circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville.*
- La circulaire cabinet/C102/2017/41 du 2 février 2017 venant préciser le cadre de création et de fonctionnement des conseils citoyens.*

1.3. La délibération du conseil municipal de Tertreble

La délibération du conseil municipal de Tertreble en date du [30] mars 2016 portant création du conseil citoyen sur le quartier des Laboureurs (annexe 1) :

- Décide que les conseils citoyens seront associés a minima pour consultation, aux instances de pilotage du contrat de ville à l'échelle intercommunale : comité de pilotage et comité de suivi thématique du contrat de ville.

- Décide que les conseils citoyens sont associés a minima pour consultation, aux programmes menés en lien avec la politique de la Ville à Tertreble : emploi, renouvellement urbain et cadre de vie, cohésion sociale, valeurs de la République et citoyenneté, ainsi qu'aux projets en lien avec le Programme national de rénovation urbaine piloté par la Communauté d'agglomération du Carpinquois.

1.4. L'arrêté préfectoral de création du conseil citoyen du quartier des Laboureurs

L'arrêté préfectoral de création du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la ville de Tertreble est en date du 29 juin 2016 (annexe 2).

1.5. Les décisions du comité de pilotage du 15 mars 2019

Nous avons pris connaissance des décisions du comité de pilotage du contrat de ville de Tertreble par le bulletin d'information municipal de la ville de Tertreble au mois d'avril 2019.

Ce comité de pilotage s'est tenu en présence de la Communauté d'agglomération du Carpinquois, du préfet délégué pour l'égalité des chances et du sous-préfet.

Vous trouverez ci-joint (annexe 3) la copie de la page 12 extraite de ce bulletin mentionnant les décisions du comité de pilotage.

1.6. La mise à l'écart du conseil citoyen des Laboureurs

Ces décisions, prises par le comité de pilotage du 15 mars 2019, l'ont été sans aucune information ni consultation du conseil citoyen des Laboureurs.

À aucun moment nous avons été associés aux réunions préparatoires ni invités au comité de pilotage. Aucun ordre du jour ni document d'appui ne nous a été transmis.

Ce qui nous semble contraire aux dispositions législatives.

2. FONDEMENT JURIDIQUE DE NOTRE RECOURS

Notre recours est fondé sur la violation de la loi

Selon nous les décisions du 15 mars ont été prises en violation de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 - article 7 (annexe 4) et des dispositions interprétatives [de la] circulaire numéro cabinet/C102/2017/41 du 2 février 2017 (annexe 5)

Ces dispositions énoncent clairement que le conseil citoyen doit être associé aux instances de décision.

*Extrait de l'article 7 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014
« Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.*

Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain ».

Extrait de la circulaire N° cabinet/C102/2017/41 du 2 février 2017

« Ses représentants doivent siéger systématiquement dans les instances du contrat de ville - comités techniques, comité de pilotage et comités de financeurs. Ils sont associés aux différents volets du contrat. Ils siègent au même titre que les acteurs institutionnels et doivent être parties prenantes de l'ensemble du processus contractuel, depuis l'élaboration du projet jusqu'à sa mise en œuvre et à son évaluation, selon des modalités définies dans le contrat ou par avenant.

Il revient au représentant de l'État dans le département de veiller à ce que le conseil citoyen soit représenté au sein des instances de gouvernance du contrat de ville. »

3. CONCLUSION : LA DEMANDE D'ANNULATION DES DÉCISIONS DU COMITÉ DE PILOTAGE DU 15 MARS 2019

Les décisions prises le 15 mars 2019, dont nous ne mettons pas en cause le contenu, sont donc, selon nous, entachées d'un grave vice de procédure.

Nous souhaitons que soit sanctionné le non-respect des prérogatives du conseil citoyen, rappelées par le président de la République lors de la clôture de la rentrée citoyenne le 27 octobre 2017 : « Il ne s'agit pas simplement d'une instance de participation, mais d'un acteur du contrat de ville qui participe à son élaboration et à son application ».

C'est pourquoi nous demandons, Monsieur le Président, sur la base du fondement juridique exposé ci-dessus, que le tribunal administratif décide l'annulation des décisions prises par le comité de pilotage qui s'est tenu le 15 mars 2019.

Nous vous prions de croire, Monsieur le président, en l'assurance de mes respectueuses salutations.

Conseillers citoyens du quartier des Laboureurs de Tertreble

Documents joints :

Annexe 1 - Extrait de la délibération municipale en date du [30] mars 2016

Annexe 2 - Arrêté préfectoral de création du conseil citoyen des Laboureurs

Annexe 3 - Extrait du bulletin municipal de Tertreble d'avril 2019

Annexe 4 - Article 7 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014

Annexe 5 - Circulaire N° CABINET/C102/2017/41 du 2 février 2017

[En bas de chaque page, le nom du conseil citoyen, l'adresse et la pagination]

Dans leur requête rédigée par Loïc FERRURE — le frère de Jean-Paul, qui rejoindra le collège « habitants » après son emménagement dans le quartier —, les conseillers citoyens demandent « *l'annulation des décisions prises par le comité de pilotage* » du 15 mars 2019 dont ils ne remettent pas en cause le contenu, mais qui seraient entachées d'un « *grave vice de procédure* ». En effet, le conseil citoyen n'a pas été « *associé aux réunions préparatoires* » ou « *invité au comité de pilotage* » et « *aucun ordre du jour* » ou « *document d'appui* » ne lui a été transmis, ce qui constituerait une méconnaissance des dispositions de la Loi « Lamy ».

À l'hôtel de ville, le recours en excès de pouvoir fait l'effet d'une « bombe » démocratique¹¹⁸⁷. Évoquant cette action, la coordinatrice NPNRU de la CAC lâche un rire forcé :



« *Je pense que c'est très maladroit de déposer un recours au tribunal administratif pour construire une relation. Quand vous [...] demande[z] au juge de statuer, ça crispe un peu* », ironise Lucile ORIEL, qui, malgré son

¹¹⁸⁷ Lors d'une réunion prévue de longue date avec Emmanuel TROGNON dans le courant du mois de mai 2019, Edith PIETERS (membre du collège « associations et acteurs locaux ») se voit refuser une subvention de fonctionnement pour son association « Entrez dans les Champs » sous prétexte que la plainte du conseil citoyen aurait entraîné le blocage des crédits alloués la politique de la Ville — alors même que le recours n'est pourtant pas suspensif : « *le maire était fou furieux !* », assure-t-elle le 29 mai 2019 chez Jean-Paul FERRURE. Source : Entretien avec Jean-Paul FERRURE (n° 3), secrétaire et membre du collège « habitants » et Vernon RONDIN (n° 4), président et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertreble, réalisé le 29 mai 2019 de 12:37 à 12:45 par téléphone, et où Edith PIETERS était présente.

dédain, est la seule à avoir répondu à nos sollicitations répétées¹¹⁸⁸ dans un entretien réalisé le 6 octobre 2020¹¹⁸⁹.

Paradoxalement, cette requête permet dans un premier temps d'établir un dialogue entre le conseil citoyen du quartier des Laboureurs et les autres interlocuteurs de la politique de la Ville.

Afin de répondre aux inquiétudes qui montent, les requérants produisent un tract intitulé « La mise au point du conseil citoyen des Laboureurs : nous voulons pouvoir être reconnus et mener nos missions ! » diffusé le 30 mai 2019¹¹⁹⁰.



« Nous sommes contraints de recourir aux procédures juridiques pour obtenir des réponses. C'est la seule raison qui nous a conduits [...] à utiliser la technique de l'accusé de réception pour nos courriers et à demander au juge administratif d'intervenir. Nous y renoncerons si nous pouvons obtenir l'assurance de pouvoir enfin travailler sereinement avec la confiance des autres acteurs de la politique de la Ville. [...] Tout peut encore changer ! Nous demandons tout simplement la reconnaissance de notre existence et la possibilité de pouvoir mener des actions dans le strict respect de la réglementation des conseils citoyens. Nous sommes désireux de pouvoir travailler avec les élus, leurs services et les autres acteurs de la Ville », peut-on lire dans le document qui doit témoigner de la bonne volonté des participants¹¹⁹¹.

Ce tract constitue un outil stratégique de gestion des tensions entre le conseil citoyen et la mairie. D'une part, il vise à apaiser les conflits en offrant une ouverture (un retrait de la plainte) si la situation s'améliore. D'autre part, il vise à maintenir la pression en agissant comme une forme de « levier » sur les négociations. Cette ambivalence souligne l'habileté des conseillers citoyens qui se révèlent capables de moduler la conflictualité à leur avantage pour (re)négocier leur position dans le jeu politique local.

¹¹⁸⁸ Pendant plusieurs années, nous avons tenté de contacter le maire de la commune de Tertreble, la cheffe de projet chargée de la politique de la Ville et d'autres agents de la CAC pour recueillir leur témoignage. Afin de maximiser nos chances d'obtenir un entretien avec Lucile ORIEL, nous avons évoqué une enquête sur l'installation du dispositif des conseils citoyens sur le territoire intercommunal sans mentionner directement le cas du conseil citoyen du quartier des Laboureurs. Conséquence directe de cette impossibilité de croiser les points de vue, le récit que nous faisons de la situation est partiel et donc partial. Ainsi, c'est essentiellement à partir de la perspective des conseillers citoyens que nous tentons de comprendre pourquoi ils ont maintenu leur « engagement participatif ».

¹¹⁸⁹ Entretien avec Lucile ORIEL (n° 1), coordinatrice du NPNRU à la CAC, réalisé le 6 octobre 2020 de 14:00 à 15:14 par téléphone.

¹¹⁹⁰ Nous ne sommes pas à l'initiative de ce tract et nous n'avons pas participé à sa rédaction ou sa relecture.

¹¹⁹¹ Citation extraite du tract intitulé « La mise au point du Conseil citoyen des Laboureurs : nous voulons pouvoir être reconnus et mener nos missions ! », élaboré par le conseil citoyen du quartier des Laboureurs et de Tertreble, et diffusé le 30 mai 2019.

Pour la première fois depuis la reprise en main du dispositif, quatre de ses membres (Hector CONCET, Jean-Paul FERRURE, Vernon RONDIN et Yvette MASCEUR, une nouvelle recrue du collège « habitants » d'environ 65 ans)¹¹⁹² sont reçus à la mairie le 5 juin 2019.

En préambule, Emmanuel TROGNON qui est accompagné par son premier adjoint et par un conseiller municipal précise que ce n'est pas le recours au TA qui motive cette réunion — on en doute fort — et rappelle son « bilan » en matière de « démocratie participative »¹¹⁹³.

Après cet exposé, l'édile indique que le service juridique de la mairie de Tertreble a relevé de nombreuses anomalies dans la requête et que les requérants sont déjà perdants. « *Je n'ai pas l'habitude de traiter avec pistolet sur la tempe, surtout s'il est déchargé* », lance Emmanuel TROGNON qui cherche à déstabiliser les conseillers citoyens et à provoquer le retrait de leur plainte¹¹⁹⁴.

Mis en défaut sur le cadre juridique, le maire rétorque « *ne pas être au fait de tous les textes* »¹¹⁹⁵ et assure que le conseil citoyen du quartier des Laboureurs a de « *la chance d'être toujours en activité* »¹¹⁹⁶ si l'on considère le destin funeste du nouveau dispositif sur le territoire intercommunal — en effet, seuls trois conseils citoyens sur huit ont été installés et l'un d'entre eux est déjà mort.

En fait, Emmanuel TROGNON propose plutôt de « *regarder vers l'avenir* »¹¹⁹⁷. Mais quand il évoque la réunion qui doit se tenir prochainement avec le bailleur social Gratteciel pour discuter des modalités opératoires du renouvellement urbain sur le quartier des Laboureurs, l'élu faussement repentant répond qu'il n'est « *pas question* »¹¹⁹⁸ d'y associer le conseil citoyen.

Malgré tout, lorsque l'entretien de deux heures s'achève, les quatre membres du collège « habitants » ont tout de même le sentiment que la situation évolue positivement pour eux.

¹¹⁹² Les conseillers citoyens présents à cette réunion sont Hector CONCET (membre du collège « habitants »), Jean-Paul FERRURE (secrétaire et membre du collège « habitants »), Yvette MASCEUR (membre du collège « habitants ») et Vernon RONDIN (président et membre du collège « habitants »).

¹¹⁹³ Depuis son élection en 2014, le maire de Tertreble a mis en place huit conseils de quartier, un conseil municipal de la jeunesse et un conseil des centres sociaux. Par ailleurs, il rappelle le rôle des élus et leur présence systématique dans les assemblées générales des associations et dans les conseils d'école.

¹¹⁹⁴ Propos rapportés par Jean-Paul FERRURE, secrétaire et membre du collège « habitants » dans son compte rendu de la réunion du conseil citoyen du quartier des Laboureurs avec Emmanuel TROGNON, maire de la commune de la Tertreble qui s'est déroulée le 5 juin 2019 de 10:45 à 12:30 à l'hôtel de ville.

¹¹⁹⁵ *Ibid.*

¹¹⁹⁶ *Ibid.*

¹¹⁹⁷ *Ibid.*

¹¹⁹⁸ *Ibid.*

Cette impression est d'ailleurs renforcée par une lettre du PDEC envoyée le 24 juin 2019 à tous les partenaires de la politique de la Ville (*encadré n° E6-4*).

Encadré n° E6-4 : Fac-similé de la lettre du PDEC aux conseillers citoyens des Laboureurs de Tertreble envoyée le 24 juin 2019¹¹⁹⁹

[Entête]

Lille, le 24 juin 2019 [tampon]

Mesdames et Messieurs les conseillers citoyens,

Par courrier en date du 21 avril 2019, vous m'avez informé que le conseil citoyen de Tertreble n'a pas été associé aux instances de la programmation 2019 du contrat de ville de la Communauté d'agglomération du Carpinquois.

La circulaire n° C102/2017/41 du 2 février 2017 souligne que les conseils citoyens sont un acteur à part entière de la politique de la Ville. La prolongation des contrats de ville jusqu'en 2022 et leur rénovation en cours est l'occasion pour moi de rappeler qu'à chaque agglomération, compétente en la matière, le caractère essentiel et obligatoire de cette représentation citoyenne dans les instances afférentes.

En outre, et conformément à l'instruction gouvernementale du 8 février 2019, l'attribution d'une convention adulte-relais destinée à l'animation des conseils citoyens du territoire de la Communauté d'agglomération du Carpinquois est à l'étude. Le poste de médiateur créé par cette convention permettrait de faciliter le travail des conseils citoyens au sein des instances qui les concernent.

Je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de ma vive considération.

Daniel BARNIER
[Signature]

Conseil citoyen des Laboureurs
[Adresse]

Copie à : Monsieur le Président de la Communauté d'agglomération du Carpinquois
Monsieur le maire de Tertreble
Monsieur le sous-préfet
Monsieur le délégué du Préfet

[Référence du courrier]

[Coordonnées de la préfecture]

Près de deux mois après la sollicitation du conseil citoyen (restée lettre morte) qui faisait part de son étonnement et de son mécontentement de ne pas avoir été associé au comité de pilotage du 15 mars 2019, Daniel BARNIER — qui était présent le jour de la validation de la programmation du contrat de ville et qui ne s'est pas particulièrement offusqué de l'absence des conseils citoyens de l'intercommunalité — fait un rappel à la loi et insiste sur « *le caractère essentiel et obligatoire de cette*

¹¹⁹⁹ Nous reproduisons le document tel quel, avec sa mise en forme, ses coquilles et ses erreurs, en anonymisant ce qui peut l'être, en censurant le reste.

représentation citoyenne dans les instances afférentes ». Pour les conseillers citoyens, le soutien public du haut fonctionnaire est une preuve de reconnaissance qui marque une période de « détente » dans leur relation avec les services de l'État et les collectivités territoriales.

Ce samedi 7 septembre 2019, nous avons rendez-vous à Tertremble afin d'assister à la réunion de rentrée du conseil citoyen du quartier des Laboureurs. Cette fois, son secrétaire a obtenu l'autorisation expresse de la mairie pour organiser son assemblée au centre social Jean-Baptiste-Lebas — un bâtiment vétuste construit à la hâte avec des matériaux de fortune suite à un incendie et situé en bordure du quartier au milieu des terrains vagues recouverts d'herbes folles.

« *Tiens, voilà notre reconnaissance !* », s'exclame Jean-Paul FERRURE qui sourit à pleines lèvres derrière sa barbe grise et blanche en nous tendant une enveloppe¹²⁰⁰. Par la présente, il porte à notre connaissance une lettre adressée au « Conseil citoyen des Laboureurs » et envoyée par la mairie à l'adresse de Vernon RONDIN — son président déclaré — pour l'inviter à l'inauguration d'un nouveau bâtiment municipal. Toutefois, leur « nouvel » interlocuteur joue sur une ambiguïté : le conseil citoyen et son association portent le même nom et cette invitation ne dit rien de la reconnaissance officielle du dispositif de « démocratie participative »¹²⁰¹.

Après plusieurs mois d'un travail acharné, le conseil citoyen parvient à obtenir un entretien avec le responsable du service cohésion sociale de la CAC. Pour préparer cette réunion qui se tient le 3 décembre 2019 au siège de l'intercommunalité, Hector, Jean-Paul et Vernon rédigent un document de six pages évoquant tour à tour la participation du conseil citoyen aux instances de pilotage du contrat de ville, l'obtention d'une subvention de fonctionnement, la construction d'une maison du projet financée par la TFPB et les opérations de renouvellement urbain à venir dans le quartier des Laboureurs.

Mais le technicien a vraisemblablement reçu l'instruction de faire bloc derrière le maire de Tertremble.

¹²⁰⁰ Citation de Jean-Paul FERRURE, secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertremble, extraite du compte rendu de l'observation (n° 4) de la réunion du 7 septembre 2019 qui s'est déroulée de 9:11 à 12:36 au centre social Jean-Baptiste-Lebas.

¹²⁰¹ Au cours de la réunion du 26 janvier 2019, nous avons défendu l'idée que le nom du conseil citoyen et de son association porteuse devait être distinct pour éviter la confusion et la mobilisation d'arguments fallacieux. Cependant, cette suggestion n'a pas été retenue car les participants redoutaient que cette stratégie nuise à la reconnaissance du collectif.



« *Le président de la Communauté d'agglomération du Carpinquois ne prendra aucune initiative [...] sans l'aval des maires impliqués. Les conseils citoyens sont l'affaire des villes, les invitations doivent se faire sur l'initiative de la commune et l'intercommunalité ne verse pas de subvention* », assure Nicolas QUINT dont le discours sur le principe de subsidiarité entre en dissonance avec l'esprit du « pacte de Dijon »¹²⁰².

Malgré son aveu d'impuissance, l'agent s'engage à tout faire « *pour que le conseil citoyen soit convié aux réunions du contrat de ville* » et propose même son appui technique à condition que les demandes d'accompagnement émanent de la mairie¹²⁰³. En dépit de ces promesses, rien ne change et les esprits commencent à se tourner vers des voies plus militantes — on y reviendra.

Finally, the decision of the president of the 2^e chamber of the TA of Lille is made public on June 2, 2020. To the great surprise of the citizen advisors and the investigator, their appeal in excess of power is rejected.



« *Les requérants qui se prévalent de leur qualité de membre du conseil citoyen du quartier prioritaire des Laboureurs, font valoir que le comité de pilotage du contrat de ville de la commune de Tertreble s'est réuni le 15 mars 2019 sans aucune information ni consultation de ce conseil citoyen. Toutefois, à supposer que les décisions susceptibles d'être déferées au juge de l'excès de pouvoir aient été prises au cours de la réunion en cause, la seule circonstance alléguée n'est pas de nature à caractériser une méconnaissance des dispositions précitées de l'article 7 de la Loi du 21 février 2014. Par ailleurs, si les requérants doivent être regardés comme faisant valoir que des énonciations de la circulaire ministérielle du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens n'auraient pas été respectées, cette circulaire est dépourvue de portée normative. [...] Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée* », peut-on lire dans l'ordonnance¹²⁰⁴.

¹²⁰² Propos rapportés par Jean-Paul FERRURE, secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertreble, extraite du compte rendu de la réunion avec Nicolas QUINT, responsable du service cohésion sociale de la CAC, qui s'est déroulée le 3 décembre 2019 au siège de l'intercommunalité à Carpincourt.

¹²⁰³ *Ibid.*

¹²⁰⁴ Citation extraite de la décision du président de la 2^e chambre du TA de Lille rendue le 2 juin 2020 et partagée par Jean-Paul FERRURE, secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertreble dans un courrier électronique reçu le 3 juin 2020.

Dans son jugement, le magistrat invoque trois arguments principaux : les décisions contestées par les requérants n'ont pas été produites (le juge ne prend pas en compte les informations présentées dans le bulletin municipal et il ne demande pas à la défense de lui fournir la programmation annuelle annexée au contrat de ville), la non-association du conseil citoyen au comité de pilotage n'entre pas en violation avec l'article 7 de la Loi « Lamy » (le principe de « coconstruction » de la politique de la Ville et l'association des conseils citoyens « à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville » sont donc niés), et les circulaires auxquelles se réfèrent les plaignants sont des textes administratifs dépourvus de portée normative (on ne trouve rien à redire sur ce point, les ministres délégués à la Ville successifs ayant toujours refusé de prendre les décrets d'application). Par conséquent, le juge choisit d'évacuer la requête en « ordonnance de tri »¹²⁰⁵ pour son caractère manifestement infondé.

En dépit de ce revers cinglant, les conseillers citoyens restent déterminés et font appel devant la cour administrative (CAA). Pour assurer sa défense, le conseil citoyen du quartier des Laboureurs prend une avocate et demande l'aide juridictionnelle, qui lui est accordée.

Lors d'une réunion préparatoire qui se tient au cabinet d'Éléonore FOUQUET le 1^{er} juillet 2020 à Carpincourt, la jeune avocate qui a prêté serment en 2017 est persuadée de gagner l'affaire — tout comme l'enquêteur et ses enquêtés. Largement aidés dans leur entreprise par l'auteur de cette thèse, ses clients s'engagent à fournir tous les éléments historiques et juridiques afin de nourrir son mémoire en appel qui développe trois arguments principaux.

Premièrement, Éléonore FOUQUET soutient que les décisions prises lors du comité de pilotage du 15 mars 2019 ne se sont pas de simples actes préparatoires et que

¹²⁰⁵ Depuis le décret Justice administrative de demain (JADE) portant modification du Code de justice administrative (CJA) paru le 4 novembre 2016 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, l'article R. 222-1 dispose que « *les présidents de formation de jugement et des cours [...] peuvent, par ordonnance [...] rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé* ». Cette disposition, qui permet de rejeter massivement et sans audience les recours contentieux, vise à accélérer le traitement des stocks de dossiers « par le vide » pour désengorger les tribunaux et inscrire l'ordre administratif dans une « politique du chiffre ». En fait, les décisions prises par le juge administratif sont désormais rédigées « à la chaîne » par des assistants de justice et des stagiaires. Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire) », JORF [en ligne], n° 0257, 4 novembre 2016. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033338556>>, consulté le 30 mars 2023.

celles-ci ont indubitablement un caractère décisive dès lors qu'elles valident le contenu et le financement des programmes d'action d'une politique publique. Deuxièmement, l'avocate se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État pour rappeler que si les concluants ne sont pas en capacité de produire les décisions contestées mais qu'ils apportent la preuve des diligences effectuées pour en obtenir communication — c'est ce qu'ils ont fait dans une LRAR adressée à la CAC le 2 juillet 2020, alors leur recours est recevable¹²⁰⁶. Troisièmement, la jeune femme cite le cadre juridique, le contrat de ville, les textes administratifs et les déclarations du président de la République pour administrer la preuve que les dispositions légales sur l'association du conseil citoyen à la « coconstruction » de la politique de la Ville ont été méconnues.

Dans son mémoire en défense, la société civile professionnelle (SCP) lilloise qui représente la commune de Tertre développe à son tour trois arguments principaux.

Premièrement, le prestigieux cabinet d'avocat — dont le fondateur a d'ailleurs été le professeur d'Éléonore FOUQUET à la faculté de droit — démontre que le pilotage stratégique du contrat de ville a été confié à la commission « cohésion sociale » et au comité de pilotage partenarial, mais que « *l'organisme de pilotage [...] s'apparente beaucoup plus à un "observatoire", un comité de suivi qu'à une instance décisionnelle* » et qu'« *il ne jouit d'aucune habilitation pour amender le contenu du contrat de ville* ». Deuxièmement, la partie adverse affirme que le comité qui s'est réuni le 15 mars 2019 n'aurait rien modifié aux actions ou aux modalités opérationnelles d'exécution qui avaient été décidées quatre années auparavant — il n'en avait pas le pouvoir au demeurant — et qu'il n'aurait fait qu'en « *préciser les contours pratiques, procédé à quelques ajustements, tracé une sorte de bilan d'étape et réaffirmé l'engagement indéfectibles des parties signataires au contrat à mener à bien les objectifs prescrits* ». Troisièmement, les avocats de la défense se saisissent de l'ambiguïté du cadre juridique¹²⁰⁷ et du caractère non-opposable des circulaires¹²⁰⁸ pour démontrer que la requête est mal-fondée. Par ailleurs, les juristes mobilisent un rapport parlementaire — ironiquement, un document dépourvu de portée normative

¹²⁰⁶ Par trois arrêts du 27 janvier 2010 (n° 318919, 318985 et 318986), le Conseil d'État revient sur une problématique qui semblait tranchée par les juridictions d'appel : la violation des dispositions de l'article R. 412-1 du code de justice administrative. Il ressort de cet article que « *la requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée* ».

¹²⁰⁷ En particulier, les termes « *associés* » et « *participent* » de l'article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine seraient « *susceptibles de se prêter à toutes sortes de lectures* ».

¹²⁰⁸ Pour rappel, le ministre délégué chargé de la Ville n'a jamais respecté la délégation du pouvoir législatif — c'est-à-dire la publication de décrets d'application — afin d'apporter les précisions requises.

— afin d'étayer l'argument que « *les conseils citoyens ne sont pas des instances décisionnelles* » et que « *leurs membres [n']auraient [pas] voix délibératives (et ce pour une bonne raison, c'est [qu'ils] ne sont pas élus* »¹²⁰⁹.

Toutes les parties savent bien qu'une pièce pourrait faire basculer l'issue du recours en excès de pouvoir : le compte rendu du comité de pilotage du 15 mars 2019. Cependant, l'intercommunalité refuse de communiquer ce document et les conseillers citoyens sont contraints de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui rend un avis favorable le 23 septembre 2021.

Dans une lettre datée au 1^{er} octobre 2021 — c'est-à-dire quinze jours avant l'audience —, le vice-président délégué à la Cohésion sociale, à la politique de la Ville, au NPNRU et à l'insertion par l'économie déclare que « *le comité de pilotage du contrat de ville du 15 mars 2019 n'a fait l'objet d'aucun compte rendu* » et rappelle que l'instance « *ne prend pas de décision juridiquement exécutoire : les différents financeurs [...] rest[ant] responsables de l'attribution de leurs crédits* »¹²¹⁰.

En en-tête, on lit que l'« *affaire [est] suivie par : Lucile ORIEL* » la coordinatrice NPNRU de la CAC qui déclare être « *très proche* » du maire et de la cheffe de projet chargée de la politique de la Ville de Tertreble dans un entretien téléphonique réalisé le 6 octobre 2020¹²¹¹. Et pour cause, elle a travaillé comme cheffe de projet chargée de la rénovation urbaine dans la commune de 2010 à 2018.

Confrontés à une nouvelle déception, les conseillers citoyens ont l'impression que tous les acteurs de la politique de la Ville (État, intercommunalité et commune) se sont associés pour les faire perdre.

Lors de l'audience qui se tient à huis clôt le 19 octobre 2021 — la publicité est restreinte pour faire face à la pandémie de Covid-19 et l'enquêteur qui ne peut pas y assister travaille à partir d'un enregistrement fourni par un complice présent dans la

¹²⁰⁹ Dans son rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine publié le 18 décembre 2013, Claude DILAIN (rapporteur pour le Sénat) assure que « *la coconstruction n'est pas la codécision* » et qu'« *il reviendra aux autorités issues du suffrage universel de prendre les décisions de puissance publique* ». DILAIN Claude, « Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », *senat.fr* [en ligne], 18 décembre 2013, p. 27. Disponible sur : <<http://www.senat.fr/rap/l13-250/l13-250.html>>, consulté le 30 mars 2023.

¹²¹⁰ Citation extraite de la lettre du vice-président délégué à la cohésion sociale, à la politique de la Ville, au NPNRU et à l'insertion par l'économie de la CAC, envoyée le 1^{er} octobre 2021 et partagée par Jean-Paul FERRURE, secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertreble.

¹²¹¹ Entretien avec Lucile ORIEL (n° 1), NPNRU à la CAC, réalisé le 6 octobre 2020 de 14:00 à 15:14 par téléphone.

salle —, le rapporteur public regrette l’ambiguïté de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Cependant, il estime que « *quoi qu’on en pense, concertation ne signifie pas décision* » — c’était le point sémantique évoqué par Claude DILAIN pour convaincre les sénateurs de voter le texte — et nie à son tour le principe de « coconstruction » de la politique de la Ville. Nonobstant, le magistrat reprend l’argument de la défense qui affirme que le comité de pilotage assure un rôle de « *surveillance* » et que cette instance n’est pas décisionnaire. Enfin, il prétend que « *[le bulletin municipal] offrant de par sa nature même une information vulgarisée et simplifiée ne peut révéler à lui seul l’existence d’une décision au sens juridique du terme* »¹²¹² — alors même qu’il lui suffisait d’exiger des partenaires du contrat de ville qu’ils publient le contenu de ces décisions.

Finalement, le jugement est rendu le 9 novembre 2021 et l’appel du conseil citoyen du quartier des Laboureurs est rejeté. Dans un premier temps, Jean-Paul FERRURE et Vernon RONDIN souhaitent porter l’affaire jusqu’au Conseil d’État. Cependant, l’échelon suprême de la juridiction administrative refuse par deux fois de leur accorder l’aide juridictionnelle. Ce dernier revers décourage définitivement les conseillers citoyens — pour rappel, ce sont des habitants des QPV caractérisés par des difficultés économiques — qui tentent de médiatiser leur combat sur internet et dans la presse locale.

Après avoir essuyé de nombreux échecs, les participants se politisent dans les arènes de la démocratie représentative afin de pallier l’inutilité politique et sociale de la « démocratie participative ».

Lors de la réunion du 7 septembre 2019, les conseillers citoyens s’interrogent déjà sur la possibilité de présenter leur candidature aux élections municipales de 2020.



« *Au bout d’un moment, il faudra peut-être envisager une réponse politique. Moi, je pense qu’il faut démissionner en bloc, monter une liste [...] et partir au combat. Quand on ne te laisse plus le choix des armes, il faut y aller aux poings !* », suggère Loïc FERRURE qui était déjà l’instigateur du recours en

¹²¹² Cet argument confirme donc le déni de démocratie auquel ont été confrontés les habitants, les associations et les acteurs locaux des quartiers populaires pendant 10 ans : ils n’ont jamais été associés à la « coconstruction » de la politique de la Ville, car les contrats de ville qui encadrent la programmation initiale ont été élaborés sans eux.

excès de pouvoir et qui a mené de nombreux combats militants dans sa vie étudiante et professionnelle¹²¹³.

Cependant, tout le monde n'est pas de cet avis : « *Je ne me suis pas engagé dans une association pour faire de la politique. Croyez-moi, la vie associative et la vie politique ne font pas bon ménage !* », répond Hugues POLTRU¹²¹⁴. En effet, le militant qui revendique plus de 50 ans d'expérience est persuadé qu'une action politique du conseil citoyen fournirait des arguments implacables pour écarter définitivement le nouveau dispositif de « démocratie participative » des instances de pilotage de la politique de la Ville — à ce moment-là, le jugement n'a pas encore été rendu. Comme ils campent sur leur désaccord, les participants décident d'en rester là pour le moment.

En reprenant contact avec nos enquêtés au début de l'année 2020, nous apprenons que quatre d'entre eux (Édith, Hector, Jean-Paul et Vernon — tous des « habitués » de la participation citoyenne) ont décidé de rejoindre une liste sans étiquette pour mener la bataille pour les élections municipales. Conformément aux recommandations du CNV¹²¹⁵, le secrétaire annonce mais un peu tard¹²¹⁶ la mise en réserve du conseil citoyen dans une lettre du 27 février 2020 adressée au préfet du Nord (*encadré n° E6-5*).

Encadré n° E6-5 : Fac-similé de la lettre du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertreble envoyée au préfet du Nord le 27 février 2020¹²¹⁷

Monsieur le Préfet,

Par la présente, nous avons l'honneur de vous informer que nous avons décidé de nous mettre en réserve de notre fonction de conseiller citoyen pour nous permettre de briguer un mandat de conseiller municipal aux prochaines élections du mois de mars 2020.

¹²¹³ Citation de Loïc FERRURE, membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertreble, extraite du compte rendu de l'observation (n° 4) de la réunion du 7 septembre 2019 qui s'est déroulée de 09:11 à 12:36 au centre social Jean-Baptiste-Lebas.

¹²¹⁴ POLTRU Hugues, *in ibid.*

¹²¹⁵ CNV, « Quelques recommandations à l'adresse des conseils citoyens et de leurs membres », *irev.fr* [en ligne], 13 décembre 2019. Disponible sur : <<https://irev.fr/actualites-o/recommandations-ladresse-des-conseils-citoyens-en-periode-electorale>>, consulté le 31 mars 2023.

¹²¹⁶ Lorsque nous apprenons que les conseillers citoyens se sont inscrits sur la liste de Martin BONAMI au cours de la réunion du 18 janvier 2020, nous conseillons à ses membres de démissionner ou de se mettre en retrait jusqu'au scrutin. Pour le reste, le chercheur s'est gardé de donner son avis et ne s'est jamais impliqué dans la campagne électorale.

¹²¹⁷ Nous reproduisons le document tel quel, mais en corrigeant ses coquilles et ses erreurs, en anonymisant ce qui peut l'être et en censurant le reste.

Notre décision est motivée par l'indifférence voire le mépris exprimés par les autorités publiques à notre égard depuis la création du conseil citoyen. [...] Toutes nos requêtes adressées aux autorités locales, commune et agglomération du Carpinquois, visant à nous accorder une subvention pour notre fonctionnement sont restées sans réponse. Pire, nous avons toujours été écartés de la prise de décision relative au contrat de ville, en dépit de ce que disent les textes et les plus hautes autorités de l'État.

À aucun moment nous n'avons été soutenus par les représentants de l'État, à l'exception d'une intervention de [Monsieur] le préfet délégué pour l'égalité des chances qui a fait une lettre de rappel aux autorités locales, lesquelles l'ont totalement ignorée sans que cela ne dérange personne. [...] Nous en avons conclu que les conseils citoyens n'étaient qu'un piège à concitoyens. [...] Nous avons cru à la concertation, la coconstruction. Nous avons agi en toute loyauté à l'égard des élus et des représentants de l'État. Nous avons été piégés pour ne pas dire trahis.

Face à l'indifférence et au mépris, nous allons tenter de faire valoir nos prétentions citoyennes en nous présentant aux suffrages des électeurs. [...] Nous le faisons contraints et forcés par les comportements de ceux qui étaient censés nous aider. Si certains d'entre nous sont élus, ils pourront comprendre pourquoi le conseil citoyen a été stigmatisé et méprisé. Ils pourront peut-être également faire en sorte que les choses changent. [...] Nous restons convaincus que l'idée fondatrice des conseils citoyens est bonne et qu'une institution indépendante des pouvoirs locaux est vitale pour la démocratie représentative. [...] Par notre engagement dans la campagne électorale nous espérons pouvoir la faire renaître.

Nous vous prions de recevoir Monsieur le Préfet, l'expression de notre considération.

Pour le Conseil citoyen des Laboureurs

Jean-Paul FERRURE

[Signature]

Copie à Monsieur Daniel Barnier, préfet délégué pour l'égalité des chances

Dans la région des Hauts-de-France, plusieurs conseillers citoyens — sans que nous soyons capables de quantifier le phénomène — ont pris une part active dans la campagne pour les élections municipales de 2020. Comme le public des conseils citoyens est essentiellement composé d'« habitués » de la participation citoyenne, certains d'entre eux ont saisi l'opportunité politique offerte par la majorité ou par l'opposition municipale de reconverter les capitaux acquis au cours de leurs multiples engagements au sein des arènes de la démocratie représentative. En revanche, l'engagement du conseil citoyen de Tertremble auprès de Martin BONAMI semble être plus singulier, car ses membres se sont politisés en réaction à l'inutilité politique et sociale de la « démocratie participative ».

Toujours vêtu de son chapeau, de son écharpe et de son manteau en cuir pour faire face à l'hiver quand il se balade dans les rues du quartier des Laboureurs, Martin BONAMI (*encadré n° E6-6*) inscrit sa campagne électorale dans une stratégie populaire ou populiste — c'est selon : « *Pas de politique politicienne, juste les citoyens avant tout !* », peut-on lire dans son programme.

Encadré n° E6-6 : Portrait du « Professeur » Martin BONAMI, un enseignant-chercheur un peu farfelu à la mairie de Tertreble ?¹²¹⁸

Né dans la ville de Chartres (Eure-et-Loir) en 1972, Martin BONAMI est le fils d'un militaire de rang martiniquais et d'une aide-soignante bénino-capverdienne. Dans sa jeunesse, notre enquêté se décrit lui-même comme un « *bagarreur invétéré* » et un « *décrocheur scolaire [...] très indiscipliné* ».

À l'âge de 16 ans, il occupe son premier emploi à l'usine et suit des études professionnelles. En 1990, Martin décroche un CAP et un BEP. Peu à peu, il gravit les échelons de l'enseignement supérieur jusqu'à obtenir un doctorat en psychologie (2002) et une HDR en psychologie sociale et du travail (2008). Parallèlement à ses activités d'enseignement et de recherche dans la région des Hauts-de-France, Martin BONAMI mène une carrière de romancier et d'artiste reconnu.

Installé à Tertreble depuis 2014, il met en avant son engagement militant pour la commune et le territoire intercommunal : lutte contre la fermeture d'une classe dans un collège, pour le maintien d'une ligne de train et pour l'amélioration des conditions de travail des assistantes maternelles. À 47 ans, l'Afro-Antillais se présente pour la première — et dernière ? — fois aux élections municipales en tant que tête de liste.

Rapidement, la course électorale tourne au fiasco : le candidat ne s'implique pas assez, malmène son équipe de campagne, prend des décisions irrationnelles et se décrédibilise auprès des acteurs institutionnels et de la population.

Depuis le départ, Hector CONCET est persuadé que Martin BONAMI est malhonnête et qu'il instrumentalise le conseil citoyen. Les conditions sont claires, son équipe n'aidera le dispositif de « démocratie participative » dans sa « lutte pour la reconnaissance » que si ses membres s'engagent avec lui. Cédant au chantage, le conseiller réfractaire accepte finalement de faire figurer son nom à la 33^e place de la liste « *pour faire le nombre* »¹²¹⁹.

¹²¹⁸ Ce portrait sociologique a été peint à partir des données à partir de témoignages et à partir d'informations récoltées dans la propagande de campagne, dans des articles de presse et sur les réseaux sociaux de Martin BONAMI.

¹²¹⁹ Citation d'Hector CONCET, membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertreble, extraite du compte rendu de l'observation (n° 7) de la réunion du 18 janvier 2020 qui s'est déroulée au centre social Jean-Baptiste-Lebas.

Parmi les candidats éligibles au conseil communautaire, on retrouve Jean-Paul FERRURE (5^e position) et Vernon RONDIN (7^e position).



« *T'imagines, j'aurais pu être invité officiellement à la communauté d'agglomération et participer aux réunions, c'est pour ça que je me suis impliqué. Ah, putain, ça aurait été magnifique !* », se met à rêver le secrétaire dans un entretien réalisé le 26 septembre 2020¹²²⁰.

En fait, notre enquêté s'est engagé en politique pour accomplir ce qu'il a été empêché de faire avec son « engagement participatif » : être associé à la « coconstruction » de la politique de la Ville.

Dès le 1^{er} tour des élections municipales de 2020, Emmanuel TROGNON est réélu maire de Tertre avec 75,40 % des suffrages. Cependant, la liste de Martin BONAMI arrive en deuxième position avec 9,97 % des voix et réalise son meilleur score dans le quartier prioritaire des Laboureurs. Fier de sa performance, Jean-Paul regrette que le scrutin ait été maintenu malgré la pandémie de Covid-19 et les restrictions sanitaires qui ont fait grimper l'abstention à 68,16 % dans toute la commune.



« *Le maire était indéboulonnable, mais on a essayé. A posteriori, je me dis qu'on a fait la plus grosse connerie du monde ! Premièrement, c'était une bêtise de nous inscrire sur une liste sans étiquette : on aurait dû s'engager avec Les Verts et soutenir une femme. Deuxièmement, Martin BONAMI est Noir : pour certains habitants de Tertre, c'était rédhibitoire. [...] Mais on est partis de rien, c'était une aventure extraordinaire hein !* », nuance le conseiller citoyen défait¹²²¹.

Dans la presse locale, on apprend que Martin BONAMI n'aura siégé qu'une seule fois au conseil municipal. Il n'est resté qu'une petite heure le temps de faire le *show* (spectacle) et de demander à ce qu'on l'appelle « Professeur » durant la séance, relatent les journalistes. Finalement, il est déclaré inéligible par le TA et par le Conseil d'État pour ne pas avoir produit à temps ses comptes de campagne.

Évidemment, le conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertre représente un cas limite dans notre échantillon — le seul exemple qui s'en rapproche un tant soit peu est le conseil citoyen du quartier d'Étouvie à Amiens.

¹²²⁰ Entretien avec Jean-Paul FERRURE (n° 11), secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertre, réalisé le 26 septembre 2020 de 13:44 à 17:55 à son domicile.

¹²²¹ *Ibid.*

Malgré le caractère idéal-typique des difficultés rencontrées à toutes les étapes de l'élaboration de la mise en œuvre et de l'évaluation du dispositif des conseil citoyen, ce qui fait des « Laboureurs » un cas singulier, c'est sans doute la résilience des habitants des quartiers populaires qui ont mené la « lutte pour la reconnaissance » jusqu'à son paroxysme. Dès lors, il est pertinent d'examiner le profil sociologique des conseillers citoyens qui se sont mobilisés individuellement face aux « offenses » subies dans l'« engagement participatif ».

6.2.1.2. Les « offenses » subies par les habitants des quartiers populaires catalysent une indignation commune en mobilisation individuelle

Issu d'une famille de mineurs originaire de la région des Hauts-de-France, Jean-Paul FERRURE naît le 10 novembre 1947 dans la commune d'Anhiers (Nord).

Lorsque son père apprend dans *La Tribune* — un journal publié par les syndicats des Mineurs — qu'un dispositif paternaliste¹²²² est mis en place dans les Houillères (c'est le nom donné à la Libération aux entités nationalisées dans le Bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais), il s'en saisit pour loger sa famille — trois fils et deux filles — dans un coron (une maison ouvrière) à Douai. Comme ce modèle repose tout entier sur le travail domestique gratuit des femmes, la mère de Jean-Paul se dévoue à la gestion et à l'entretien du foyer.

Pour un abatteur (c'est l'ouvrier qui est chargé de détacher le charbon de la veine), Gérard FERRURE a développé une intelligence rare par la lecture — la « gueule noire » transmettra d'ailleurs le goût des livres à son fils — et il se tient informé de tous les textes réglementaires qui régissent le statut du Mineur — une particularité qui rappelle notre enquêté, lequel a développé une parfaite connaissance du dispositif des conseils citoyens au fil du temps.

Engagé à la CGT et au PCF, Gérard se voit offrir à plusieurs reprises le poste de porion (c'est le contremaître qui supervise le travail des mineurs au fond) afin de contenir ses velléités militantes. Par solidarité et camaraderie, le travailleur refuse

¹²²² Le paternalisme est une conception des rapports sociaux selon laquelle les interactions professionnelles entre les patrons et les ouvriers doivent être envisagées selon les règles de la vie familiale. Certaines mesures déployées par le paternalisme (offre de logement, éducation, soins de santé, etc.) ont été mises en place pour répondre aux besoins réels des travailleurs, mais elles ont été souvent utilisées pour maintenir un contrôle sur les ouvriers et pour les empêcher de s'organiser collectivement afin de revendiquer de meilleures conditions de vie et de travail.

systématiquement la proposition de monter en grade. « *Normalement, il n'aurait pas dû être malade papa, il a été con. À cause de son entêtement, il est mort à 60 ans de la silicose* [une maladie chronique due à l'inhalation de poussière de silice cristalline] », regrette Jean-Paul FERRURE dans un entretien réalisé à son domicile le 26 septembre 2020¹²²³.

À la maison, c'est le patriarche qui s'occupe de l'éducation des enfants. Malgré des résultats scolaires qui lui auraient permis d'entrer au lycée général, notre enquêté échoit au collège d'enseignement technique (CET) où il décroche (par défaut) un CAP de mécanicien automobile. Dès la sortie de l'école, un patron offre à Jean-Paul de travailler dans son garage, mais le mineur pose une condition à l'entrée de son fils aîné dans la vie active : parallèlement, il doit suivre une nouvelle formation. Grâce à ses cours du soir, le jeune homme obtient finalement un CAP de dessinateur industriel.

Pendant toute sa carrière, ce métier permet à Jean-Paul FERRURE de mettre à l'épreuve son ingéniosité et d'exprimer sa créativité pour résoudre les problèmes qui se posent à lui.



« *Ça m'a suivi toute ma vie. Dès qu'il y avait des "moutons à cinq pattes" à dessiner, ça me tombait dessus ! [...] Un "moutons à cinq pattes" ? C'est un projet bizarre. À force, c'était devenu un véritable plaisir ! Ça m'aiguillait à mort, je me défonçais.* »¹²²⁴

Rétrospectivement, cette expérience professionnelle permet de comprendre — sous réserve des effets de l'« illusion biographique » (Bourdieu, 1986) — l'appétence et la compétence déployées par notre enquêté dans son appréhension de la singularité et de la complexité du dispositif des conseils citoyens.

Employé d'une entreprise roubaisienne qui conçoit et produit des supprimeurs volumétriques¹²²⁵ et des pompes à vide¹²²⁶, Jean-Paul FERRURE développe des programmes informatiques avec un jeune ingénieur dans l'objectif d'effectuer

¹²²³ Entretien avec Jean-Paul FERRURE (n° 11), secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboueurs de Tertremble, réalisé le 26 septembre 2020 de 13:44 à 17:55 à son domicile.

¹²²⁴ *Ibid.*

¹²²⁵ Un supprimeur volumétrique est un dispositif qui stabilise la pression dans un système hydraulique ou pneumatique en absorbant les variations de volume du fluide ou du gaz.

¹²²⁶ Une pompe à vide est un dispositif qui évacue les gaz d'un espace clos pour y créer un vide partiel ou total — c'est-à-dire un espace dépourvu de toute matière ou contenant une quantité extrêmement faible de particules.

automatiquement des calculs de tolérance¹²²⁷. Cependant, son supérieur hiérarchique lui reproche de perdre son temps et de divertir ses collègues avec le matériel de bureautique.

Sous la menace d'un renvoi, le dessinateur industriel s'engage donc dans une carrière syndicale et il est élu successivement délégué du personnel (DP), membre du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et représentant du comité d'entreprise (CE). Cet engagement permet au futur secrétaire du conseil citoyen de se socialiser à l'action collective pour rétablir la justice sociale.

En épluchant les comptes de la société, Jean-Paul suspecte des irrégularités et menace le patron de saisir les comptables de la CGT. Contre toute attente, son directeur l'appelle pour lui proposer d'abandonner ses mandats syndicaux en échange d'un poste de responsable du service « machines spéciales » — toujours des « moutons à cinq pattes ». Dès lors, il accepte la défection. « *Mon salaire était doublé quoi ! Je ne pouvais pas refuser* », se justifie le fils de Gérard FERRURE, lequel avait toujours résisté à la compromission pour soutenir ses camarades à la mine¹²²⁸.

À la fin de sa carrière, Jean-Paul devient formateur pendant quelques temps et repart au bas de l'échelle pour une entreprise de téléphonie mobile quand l'État décide de couper les subventions des centres de formation.

Retraité à l'âge de 59 ans, Jean-Paul FERRURE ressent le besoin de continuer à travailler avec des contrats de travail temporaire — c'est-à-dire en intérim. Près d'une décennie plus tard, il range définitivement ses cravates dans l'armoire afin de se consacrer pleinement à sa famille recomposée et à ses nombreuses activités.

En 2009, Jean-Paul FERRURE s'installe dans le quartier des Laboureurs de la commune de Tertreble. Comme il vient tout juste de rénover et de revendre sa maison, le retraité signe un acte de vente d'un logement en l'état futur d'achèvement (Véfa) pour n'avoir plus qu'une seule chose à se soucier : « *claquer la porte de l'appartement en partant* »¹²²⁹. Cependant, tout ne se passe pas comme prévu.

¹²²⁷ Un calcul de tolérance est un processus qui consiste à déterminer les limites permises pour les dimensions d'un objet ou d'une pièce dans un assemblage dans l'objectif d'assurer son bon fonctionnement. Cette opération implique de prendre en compte les variations dimensionnelles potentielles des pièces et de les combiner afin d'obtenir les scores de tolérances admissibles pour l'ensemble de l'objet.

¹²²⁸ Entretien avec Jean-Paul FERRURE (n° 11), secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertreble, réalisé le 26 septembre 2020 de 13:44 à 17:55 à son domicile.

¹²²⁹ *Ibid.*

Au détour d'un couloir, notre enquêté rencontre Vernon RONDIN qui le met en garde contre des malfaçons et qui l'invite à participer à l'assemblée générale du conseil syndical de la copropriété. Pendant deux ans, Jean-Paul et Vernon se mobilisent afin d'obtenir des réparations et de percevoir des dommages et intérêts. Cette action collective aux résultats fructueux est le point de départ d'un engagement public actif et d'une amitié sincère entre les deux comparses qui seront largement mis à contribution dans la « lutte pour la reconnaissance » du conseil citoyen quelques années plus tard.

En 2014, le conseil de quartier est mis en place aux Laboureurs sous l'impulsion du maire et Jean-Paul FERRURE se porte tout naturellement candidat avec son ami.



« Ça me semblait normal de participer à ce conseil, parce que je m'intéressais déjà à la vie de mon quartier et que je voulais avoir des informations sur ce qui s'y passait : sur les travaux et sur un tas de choses. Mais très vite, on s'est rendus compte que nos retours ne servaient pas à grand-chose. Dans leur tête, tout était déjà tracé et la mairie nous réunissait pour annoncer ce qui avait été décidé. Au début il y avait une réunion tous les trois mois, après c'est passé à tous les six mois, et après à tous les ans. Normalement j'y suis toujours, mais depuis deux ans y'a pas eu de réunion ! »¹²³⁰

Après la promulgation de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, le contrat de ville 2015-2024 de la CAC dispose de l'installation d'un conseil citoyen dans le quartier et la mairie lance un appel à candidatures parmi les membres du conseil de quartier. Tout comme ses camarades, notre enquêté accepte de rejoindre le nouveau dispositif malgré ses « illusions perdues » sur l'« offre publique de participation ».

À tous les moments de son « engagement participatif », Jean-Paul est poussé à la démobilitation. Pourtant, il fait le choix de maintenir sa participation et de poursuivre sa « lutte pour la reconnaissance » du conseil citoyen.

Parfois, il semblerait que l'adversité permette aux habitants des quartiers populaires de développer leur capacité de résilience — c'est-à-dire une forme d'*empowerment* — afin de donner vie à leurs « utopies réelles » (Wright, 2010).

Dans un ouvrage intitulé *Psychological Stress and Coping Process* publié en 1966, Richard S. LAZARUS élabore le concept de « *coping* » afin de désigner le processus dynamique et interactif par lequel les individus font face à des situations

¹²³⁰ *Ibid.*

stressantes (Lazarus, 1966). En sociologie, ce mécanisme a été étudié pour mettre au jour les conditions de déploiement des stratégies d'adaptation qui permettent aux acteurs de remédier aux injustices subies par l'engagement dans l'action collective. Dans un article scientifique intitulé « Coping and Social Action : Theoretical Reconstruction of the Life-Event Approach » et publié dans la revue *Sociology of Health and Illness* en 1979, Uta GERHARDT démontre par exemple que le *coping* est influencé par des facteurs personnels, sociaux et environnementaux (Gerhardt, 1979). En adoptant cette perspective pragmatiste, la capacité de résilience des participants face à l'échec du dispositif des conseils citoyens peut alors s'expliquer par les ressources personnelles, le capital social et le contexte politique.

Tout au long de notre entretien réalisé le 26 septembre 2020 à son domicile, Jean-Paul FERRURE regrette que son entêtement lui ait apporté tant de malheurs dans sa vie personnelle et professionnelle. Pourtant, c'est son caractère opiniâtre hérité de ses parents qui a permis à notre enquêté de trouver dans l'adversité des motifs d'engagement et de transformer les « offenses » subies en ressources motivationnelles pour l'action individuelle et collective afin de remédier aux situations perçues comme des injustices sociales.



« *Il y a eu contre le conseil citoyen et contre moi des paroles totalement injustes. Tu te souviens du responsable des travaux qui m'annonçait un prix exorbitant pour refaire la route derrière chez moi [c'est l'un des motifs principaux de son engagement participatif] ? Bah, il ne s'attendait pas à ce que je lui réponde de me transmettre le devis. En fait, il nous a pris pour des babaches [des imbéciles, en ch'ti] : c'est le quartier des Laboureurs, alors tu peux y aller hein ! Je suis persuadé que s'il avait dit ça au clampin qui était assis à côté de moi, il aurait fermé sa gueule, lui. Mais moi, j'peux pas laisser dire des conneries comme ça !* », explique Jean-Paul qui prend très à cœur son rôle de conseiller citoyen face au mépris de classe¹²³¹.

Malgré le développement de la politique de la Ville et la multiplication des dispositifs de « démocratie participative », force est de constater que les obstacles à l'expression et à l'écoute des habitants demeurent (Lefebvre, 1968).

Afin de contribuer à la transformation sociale, Jean-Paul FERRURE se fait le héraut des catégories populaires à travers sa participation au conseil citoyen. En effet, il reste persuadé que cette nouvelle arène de la démocratie locale pourrait servir de

¹²³¹ *Ibid.*


levier afin de prendre en compte les besoins et les intérêts des habitants — et les siens, en particulier. Ainsi, sa « croyance » dans le mythe de la « démocratie participative » se renforce à mesure qu'il découvre la valeur instrumentale des conseils citoyens.

En somme, le comportement de notre enquêté s'explique avant tout par son rapport à la politique. Dans un livre intitulé *La politique et ses enjeux, pour une démocratie plurielle* publié en 1994, Chantal MOUFFE démontre que la politique est un domaine de conflit et de lutte pour le pouvoir et que les acteurs du champ politique doivent reconnaître et accepter le pluralisme — et donc l'existence de contre-pouvoirs — afin de renforcer la vitalité et la légitimité de la démocratie (Mouffe, 1994). Ici, l'« engagement participatif » de Jean-Paul FERRURE peut être interprété comme une manifestation de cette théorie.

Depuis qu'il est en âge de voter, notre enquêté s'exprime toujours en faveur des candidats de gauche et d'extrême gauche afin de remédier aux inégalités sociales et de rétablir une forme d'équilibre. Par exemple, il est très attaché au parlementarisme et il considère d'ailleurs que l'alignement des élections présidentielles et des élections législatives — survenu en 2002 après la réforme constitutionnelle de 2000 sur le quinquennat — est « *la plus grande erreur de la V^e République* »¹²³².

Pour Jean-Paul, la « participation citoyenne » est une contribution supplémentaire au « devoir civique » qui doit pallier les lacunes de la démocratie représentative. Par ailleurs, ce motif est exacerbé dans le contexte de la mobilisation des « Gilets Jaunes » qu'il soutient sans toutefois y prendre part. En effet, la conjoncture politique nationale nourrit la contestation locale de ce lecteur assidu du *Canard enchaîné* — un journal hebdomadaire satirique et d'enquête — qui fait le constat d'un affaiblissement structurel de la démocratie française.

Face à la défiance du personnel politique envers les citoyens — et pas l'inverse —, Jean-Paul FERRURE a engagé sa dignité dans la « lutte pour la reconnaissance ».

 « Ça me coûte, tu sais ? Je suis épuisé. Mais depuis tout ce temps, je me suis juré que je ne lâcherai rien parce que je veux voir jusqu'où ils vont aller dans la négation de tout ce système. Je veux le savoir, et je le saurai un jour », s'encourage notre enquêté¹²³³.

¹²³² *Ibid.*

¹²³³ *Ibid.*

Au cœur de cette éprouvante épreuve démocratique, le moral du conseiller citoyen est mis à rude épreuve et il doit déployer toute sa capacité de résilience pour ne pas abandonner son combat militant qui est aussi devenu une affaire personnelle.

En l'absence de volonté politique, les interactions du conseil citoyen du quartier des Laboureurs avec les partenaires de la politique de la Ville ont toujours abouti à l'ignorance et à la confrontation. Rien n'est donné à Jean-Paul FERRURE qui doit se battre afin d'obtenir la moindre avancée. De son propre aveu, l'ancien syndicaliste apprécie « *de se frotter à [s]es adversaires pour résoudre des problèmes* »¹²³⁴. Cependant, la situation est devenue carrément insupportable au cours de ces six ans d'engagement infructueux.

Après le refus du chargé de mission « Politique de la Ville et Égalité des chances » à la préfecture du Nord de répondre favorablement à sa demande d'accompagner financièrement le conseil citoyen pour son nouveau départ le 27 septembre 2019, Jean-Paul est complètement démotivé. Et pour cause, le représentant de l'État lui suggère de remplir un nouveau dossier de subvention de 47 pages dont la date est passée et de le renvoyer à l'intercommunalité qui ne reconnaît pas sa légitimité.



« *Ils se foutent tous de ma gueule. Des fois, j'me demande si ce sont des cons, des abrutis, des ignares ou s'ils le font exprès ! Tu sais, il a dû bien se marrer l'autre, il devait être hilare quand il m'a répondu : "Ah le con, j'ai rien lu de ce qu'il a écrit et je vais lui répondre vite fait, ça va le tuer !" . Non, vraiment, j'ai envie d'arrêter et de tout foutre en l'air* », se confie Jean-Paul FERRURE dans un entretien téléphonique réalisé le 28 septembre 2019¹²³⁵.

Pour la première fois depuis le début de son enquête à Tertremble, l'enquêteur s'inquiète même pour la santé mentale et physique de son enquêté (72 ans) qui se plaint d'insomnie et de rhumatismes récurrents.

Finalement, le conseiller citoyen décide de partir en cure thermale à Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône) afin de se reposer pour quelques jours. En effet, un élément pour le moins surprenant permet de comprendre la capacité de résilience de Jean-Paul : sa culture du bien-être.

¹²³⁴ *Ibid.*

¹²³⁵ Entretien avec Jean-Paul FERRURE (n° 5), secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertremble, réalisé le 28 septembre 2019 de 12:01 à 12:13 par téléphone.

Après un voyage en avion au début des années 2000, le dessinateur industriel contracte une phlébite à la jambe -c'est l'obstruction d'une veine par un caillot de sang) et manque de mourir. Craignant la rechute, Jean-Paul FERRURE est assailli par des crises d'angoisse thanatophobiques (c'est la peur de la mort). Alors qu'il fait une nouvelle attaque de panique, la femme de son frère Loïc lui propose de se « *laisser mourir* »¹²³⁶ et cette acceptation de la mort calme sa terreur.

Faisant suite à cet épisode traumatique, la belle-sœur de Jean-Paul l'accompagne dans sa guérison avec des méthodes de soin non-conventionnelles (méditation, reiki, sophrologie, *etc.*) et lui donne à lire l'ouvrage d'un auteur et chaman mexicain qui partage des règles de vie basées sur la culture toltèque¹²³⁷. Depuis cette formation spirituelle, notre enquêté nous assure qu'il a acquis une grande capacité de distance critique et qu'il ne s'est plus jamais mis en colère.

Dans un ouvrage intitulé *Du bien-être au marché du malaise. La société du développement personnel* publié en 2014, Nicolas MARQUIS démontre que la culture du développement personnel tend à faire passer au second plan les dimensions collectives de la vie sociale en privilégiant l'individu et sa quête de bonheur personnel (Marquis, 2014). Au contraire, l'exemple de Jean-Paul FERRURE suggère que les pratiques du bien-être peuvent aussi aider les militants à poursuivre l'action collective.

Dans les nombreux moments de doute qui jalonnent son « engagement participatif », c'est surtout le soutien de ses camarades de lutte qui permet à notre enquêté de tenir ; à commencer par son frère.

Pour que son établissement obtienne les meilleurs résultats au CEP, le directeur de l'école primaire de Jean-Paul était parvenu à dissuader Gérard FERRURE de ne pas inscrire son fils — toujours dans les trois premiers de la classe — au concours d'entrée du lycée « moderne ». Cette erreur ne se reproduira pas avec le cadet qui travaille des nuits entières pour poursuivre ses études en droit public.

Pendant son séjour sur les bancs de la faculté, Loïc FERRURE s'engage dans les luttes étudiantes et se lie d'amitié avec Patrick KANNER — entre autres personnalités politiques — qui deviendra ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports de 2014 à

¹²³⁶ Entretien avec Jean-Paul FERRURE (n° 11), secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboueurs de Tertremble, réalisé le 26 septembre 2020 de 13:44 à 17:55 à son domicile.

¹²³⁷ RUIZ Miguel, *The Four Agreements. A Practical Guide to Personal Freedom*, San Rafael, Amber-Allen Publishing, « Toltec Wisdom », 1997, 160 pp.

2017. Dans son travail de thèse, le juriste met au jour les mécanismes de l'élaboration de la volonté politique dans les commissions parlementaires permanentes de la V^e République et les difficultés du travail de négociation entre la majorité et l'opposition.

Après l'obtention de son doctorat en 1980 à l'Université de Lille, Loïc devient maître de conférences en droit de 1984 à 2016 à l'Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis. En cours magistral, il exhorte ses étudiants à « *ne pas râler sur les politiques, mais à s'engager* »¹²³⁸. Ce fin connaisseur du régime politique et des jeux politiques revendique une culture de la démocratie agonistique qu'il a déjà mise en pratique dans l'action collective. Afin de pousser les conseillers citoyens à « muscler leur jeu », Loïc leur rappelle souvent qu'il a bloqué les routes avec son association pour obtenir des ralentisseurs sur une départementale.

Pour Jean-Paul FERRURE qui l'admire beaucoup, son frère est sa plus grande source d'inspiration et son plus grand allié dans la « lutte pour la reconnaissance » du conseil citoyen : c'est lui qui l'accompagne dans la compréhension du cadre juridique, c'est lui qui l'aide dans les démarches administratives, c'est lui qui l'assiste dans rédaction des lettres et des e-mails, c'est lui qui pilote le recours en excès de pouvoir, c'est lui qui suggère de faire campagne pour les élections municipales, et c'est lui qui propose de médiatiser l'affaire dans la presse locale. Consultant spécialisé dans l'économie sociale et solidaire depuis 2012, Loïc FERRURE avait même envisagé de créer une régie de proximité et une structure d'insertion adossées au conseil citoyen afin de relancer le dispositif.

Lorsque le tribunal administratif rend sa décision le 2 juin 2020, Jean-Paul songe à mettre un terme à son engagement.



« *Oh, j'ai bien failli tout abandonner quand on a reçu le jugement du tribunal. Complètement dépités, on s'est réunis avec Loïc et Vernon pour faire le point. Mon frère nous a expliqué qu'il fallait obligatoirement se faire représenter par un avocat devant la cour d'appel, et que c'était mort parce qu'on n'avait pas un rond. Et là, Vernon a rebondi : "Eh ben on va demander l'aide juridique !", qu'il fait. [rires] On n'en revenait pas, le mec ne lâche rien ! Encore pire que moi. Je*

¹²³⁸ Citation de Loïc FERRURE, membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertreble, extraite du compte rendu de l'observation (n° 3) de la réunion du 13 avril 2019 qui s'est déroulée de 09:43 à 13:20 au domicile de Jean-Paul FERRURE.

lui ai dit : "Ok mais tu te démerdes", et il est revenu deux jours plus tard avec les papiers », se souvient notre enquêté¹²³⁹.

Cette fois, c'est son complice Vernon RONDIN qui parvient à remotiver le secrétaire du conseil citoyen, lequel se remet au travail après un passage à vide.

Dans le cas du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertremble, la camaraderie est une ressource essentielle au maintien de l'« engagement participatif ». En effet, ces formes de soutien mutuel permettent de créer des espaces de solidarité où les frustrations peuvent être partagées et relativisées.

Cependant, la pandémie de Covid-19 réduit à néant tous les espoirs et tous les efforts de Jean-Paul FERRURE pour associer le dispositif à la « coconstruction » de la politique de la Ville — on l'a vu dans le **cinquième chapitre**. Dans un entretien téléphonique réalisé le 7 novembre 2020, notre enquêté nous affirme qu'il en « *marre de se battre contre des moulins à vent* » et qu'« *il y a de fortes chances [qu'il] annonce l'arrêt des activités* » de l'instance¹²⁴⁰.

Après les élections municipales, la mairie de Tertremble lance le renouvellement des conseils de quartier. Sans surprise, le conseil citoyen des Laboureurs qui avait posé sa candidature a été placé sur liste d'attente : c'est le club de pétanque qui serait devant le dispositif de « démocratie participative » lors du « tirage au sort ». Comme le recours en excès de pouvoir est rejeté en appel le 19 octobre 2021 et que le conseil d'État refuse l'aide juridictionnelle, l'instance est définitivement condamnée à mourir.

Pour Jean-Paul FERRURE, le coup de grâce intervient avec la réception d'une lettre envoyée le 21 janvier 2022 par Camille TUBIANA, la nouvelle PDEC de la préfecture du Nord, qui déclare que l'association « *n'a pas été reconnue comme association porteuse [...] notamment parce qu'elle n'a pas été créée de façon concertée par l'ensemble des conseillers citoyens figurant sur l'arrêté [préfectoral]* » et que « *cette création parallèle d'une association portant le nom de conseil citoyen sans correspondre à la composition reconnue par arrêté a pu engendrer de la confusion*

¹²³⁹ Entretien avec Jean-Paul FERRURE (n° 11), secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertremble, réalisé le 26 septembre 2020 de 13:44 à 17:55 à son domicile.

¹²⁴⁰ Entretien avec Jean-Paul FERRURE (n° 12), secrétaire et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertremble, réalisé le 7 novembre 2020 de 15:00 à 15:13 par téléphone.

pour l'organisation des instances de pilotage du contrat de ville, tant au niveau communal qu'intercommunal »¹²⁴¹.

En reprenant contact avec notre enquêté le 13 avril 2023, nous apprenons qu'un collectif de citoyens informel a été créé au mois d'octobre 2022 pour dénoncer la confiscation du pouvoir par un « *Jupiter local* » et revendiquer plus de démocratie municipale dans un tract imprimé à 2 500 exemplaires. Parmi ses membres figurent des personnalités politiques proches de l'ancien maire de Tertre, des acteurs associatifs et des habitants dont Jean-Paul et Loïc FERRURE qui poursuivent leur lutte pour réaliser malgré tout la « prophétie » de la « démocratie participative ».

Face à l'échec du dispositif des conseils citoyens, la question de la reproduction de l'« offre publique de la participation » se pose, car l'engagement participatif (re)valorise l'identité sociale des quartiers populaires par la (re)distribution de « bénéfices symboliques ».

6.2.2. L'engagement participatif (re)valorise l'identité sociale des habitants des quartiers populaires par la (re)distribution de bénéfices symboliques

À travers l'analyse des « blessures morales » des conseillers citoyens qui ont maintenu leur engagement dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France, nous démontrons que la « démocratie participative » permet de reprendre le contrôle social en agissant comme l'expérience d'une carrière parallèle pour les « habitués » (6.2.2.1.) et pour les « inouïs » (6.2.2.2.) de la participation citoyenne.

6.2.2.1. L'« engagement participatif » agit comme l'expérience d'une carrière parallèle pour les « habitués » de la participation citoyenne

Cumulant les heures de travail dans le cadre d'emplois informels qu'elle occupe auprès de particuliers aisés pour lesquels elle assure des tâches domestiques, Sylvie BODELET¹²⁴² avoue ne plus pouvoir s'arrêter. À 25 ans, la jeune de femme est comblée

¹²⁴¹ Citation extraite d'une lettre de Camille TUBIANA, PDEC à la préfecture du Nord, envoyée aux membres du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de la commune de Tertre le 21 janvier 2022 et transmise par Jean-Paul FERRURE, secrétaire et membre du collège « habitants ».

¹²⁴² Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

par la reconnaissance dont on lui fait preuve et par l'argent qui afflue, si bien qu'elle en vient à négliger ses quatre enfants qu'elle élève seule.



« *Moi j'ai tout stoppé net le jour où j'me suis vue en train de travailler tous les jours, sauf le dimanche. Y'a un soir j'suis rentrée, j'm'en rappelle encore, y'avait Cynthia [sa fille] qui avait neuf ans et qui était assise là, elle me r'garde et elle m'fait : "Ah bah, t'es là ? Tu sais que j't'ai pas vue cette semaine ?" J'me suis pris une claque ! J'me suis dit "stop". C'est bien d'gagner beaucoup, mais y fallait que j'trouve du temps pour mes gamins* », nous confie notre enquêtée dans un entretien réalisé le 16 décembre 2016 à la MAP du quartier Marguerite-Duras de la commune de Bruant située dans le département du Nord¹²⁴³.

Dès lors, la tension éprouvée par Sylvie la pousse à cesser toute activité professionnelle, et c'est la découverte de l'engagement associatif à l'âge de 33 ans — au sein d'une association des locataires, du Centre communal d'action sociale (CCAS) puis en tant que parent d'élève — qui lui permet de retisser du lien avec ses enfants et de réassumer son rôle de mère, tout en venant compenser les désajustements liés à son inactivité dans le monde du travail.

En même temps qu'elle fait de ses engagements des outils pédagogiques pour élever ses trois filles et son fils, Sylvie crée des liens de sociabilité avec d'autres participants qui favorisent son « attachement » au militantisme (Fillieule, 2005). Ce processus l'incite à s'engager plus encore en endossant davantage de responsabilités dans ces structures où elle devient respectivement animatrice, trésorière et vice-présidente.

Pour Sylvie BODELET, l'engagement devient une rétribution qui se suffit à elle-même (Sawicki, Siméant, 2009) et un « plaisir » qui produit un effet « surrégénérateur »¹²⁴⁴ (Gaxie, 1977). En fait, notre enquêtée est entrée dans une boucle de l'engagement en se rendant indispensable par son surinvestissement partout où elle passe. Dans la mesure où elle considère son bénévolat comme un élément essentiel à son bien-être et parce qu'il est présent au cœur de toutes ses sphères de vie, cette « hyperactive » parvient aisément à réguler la « tension constitutive » — c'est-à-dire la gestion du temps — de ses multiples engagements (Gottraux, 1997).

¹²⁴³ Entretien avec Sylvie BODELET (n° 3), présidente et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier Marguerite-Duras de Bruant, réalisé le 16 décembre 2016 de 13:00 à 16:00 à la MAP.

¹²⁴⁴ Au sens de Daniel GAXIE, l'effet « surrégénérateur » de l'engagement peut être défini comme la capacité de certaines structures « à produire d'autant plus de combustible qu'elles en consomment davantage » (Gaxie, 1977, p. 140).

Prédisposée à la participation citoyenne par ses activités antérieures qui lui apportent du savoir-être, du savoir-faire et des réseaux, Sylvie (47 ans) se porte *évidemment* volontaire pour rejoindre le collège « habitants » de son conseil citoyen à l'automne 2014. Comme tous les autres membres, elle prend connaissance de l'« offre » par un tract glissé dans sa boîte aux lettres. Notre enquêtée s'en saisit, afin, dit-elle, de participer à la renaissance du quartier Marguerite-Duras (1 900 habitants) de la commune de Bruant (19 000 habitants) où elle habite depuis maintenant 36 ans — par « devoir civique », donc.

Au mois de février 2016, le conseil citoyen se réunit en assemblée plénière pour constituer le bureau de son association de gestion. Ce jour-là, Sylvie BODELET se plaint de maux de tête ; pour elle, l'enjeu est important : elle se présente contre Gaston RENARD (membre du collège « habitants »), son principal rival, à la présidence du conseil. Angoissée, elle vacille et perd la « face » (Goffman, 1967) en s'effondrant sur la table avant l'annonce des résultats qui proclameront son élection.

Malgré la volonté collégiale de faire du plus haut poste à responsabilité du bureau un représentant légal sans autorité ni pouvoir, l'observation révèle que l'élection de Sylvie à la présidence de l'instance et que son activité ont fait d'elle la figure hégémonique du conseil citoyen. En particulier, l'analyse du rapport de notre enquêtée avec l'environnement où se joue sa participation rend compte de sa volonté d'occuper une position éminente (*figure n° F6-25*).

En effet, la présidente a pour habitude de s'asseoir sur une chaise verte et molletonnée qu'elle appelle « *la place du chef* »¹²⁴⁵. Ce fauteuil est différent des sièges en plastique rouges et inconfortables sur lesquels tous les autres participants sont installés. Par cette disposition, Sylvie BODELET instaure donc une hiérarchie symbolique entre les membres du conseil citoyen.

¹²⁴⁵ Citation de Sylvie BODELET, président et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier Marguerite-Duras de la commune de Bruant, extraite du compte rendu de l'observation (n° 8) de la réunion du 3 octobre 2016 qui s'est déroulée de 16:50 à 18:45 à la MAP.

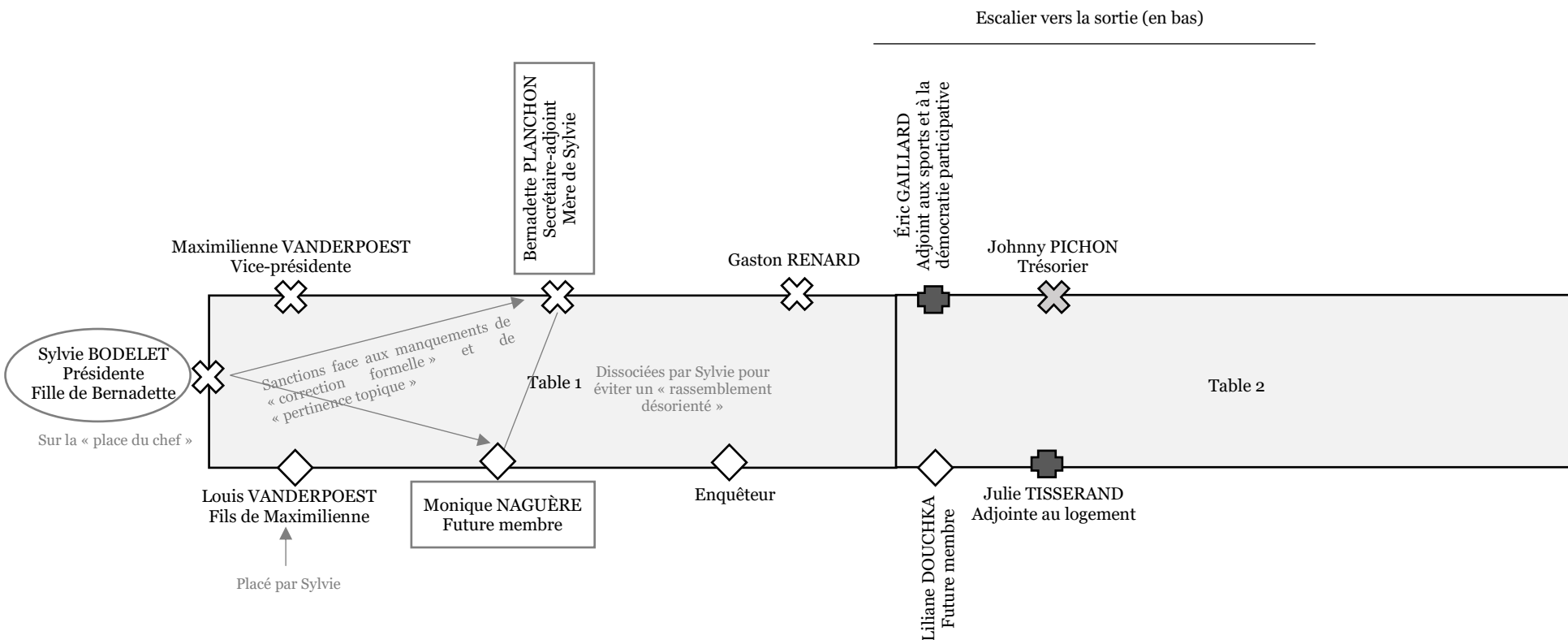
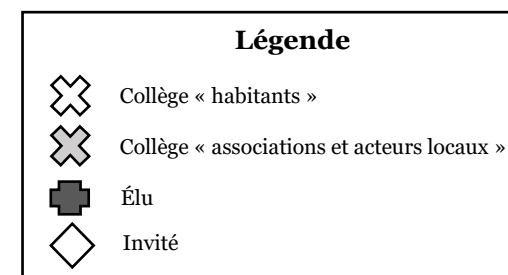


Figure n° F6-25 : Plan de table de la réunion du 3 avril 2017 du conseil citoyen de Bruant



Dans un ouvrage intitulé *Behavior in Public Places. Notes on the Social Organization of Gatherings*, Erving GOFFMAN distingue deux types de rassemblements : un rassemblement est « orienté » (*focused gathering*) lorsque l'attention de chacun parvient à être maintenue sur l'objet de la réunion grâce à l'organisation et à la discipline des participants, et un rassemblement est « désorienté » (*unfocused gathering*) lorsque le maintien de l'attention n'est pas possible tant ceux-ci sont dissipés et poursuivent des discussions indépendantes de la conversation principale (Goffman, 1963b, p. 91).

En plus de contrôler sa place dans l'espace — en bout de table, là où elle voit tout et où tout le monde peut la voir —, la « cheffe » place les conseillers par rapport à elle. De cette manière, Sylvie remédie aux travers de l'interaction « désorientée » et « non focalisée » qui pourraient mettre à mal l'avancée des travaux. Par ailleurs, notre enquêtée qui joue son rôle à l'excès sanctionne régulièrement celles et ceux qui ne font pas preuve de « correction formelle »¹²⁴⁶ (c'est adopter le langage attendu) et de « pertinence topique »¹²⁴⁷ (c'est aborder les sujets attendus) en réunion, en se tenant haut et en parlant fort pour faire preuve de la plus grande « justesse participationnelle »¹²⁴⁸ (c'est endosser le rôle attendu) (Berger, 2009, pp. 110-111). Légitimée par son nouveau statut, Sylvie BODELET dispose de l'autorité pour ramener le silence en criant et en tapant — littéralement — du poing sur la table lorsque ses camarades se dissipent.

En fait, la présidente *est* le conseil citoyen : sa présence détermine la tenue des réunions, c'est elle qui déclare la séance ouverte, qui lance les participants à chaque étape de l'ordre du jour, qui intervient le plus pour façonner les décisions de l'instance, qui fixe la date de la prochaine assemblée, et qui ajourne la séance.

Cette accession à la présidence du conseil citoyen de Bruant apparaît à notre enquêtée comme une juste rétribution des efforts qu'elle fournit dans le cadre de ses multiples engagements. Dans le même temps, il s'agit d'une lourde charge morale puisque la personne assise sur la « *place du chef* » doit prouver qu'elle est capable de faire fonctionner le dispositif qui repose largement sur ses épaules. Ainsi, le dirigisme dont Sylvie fait preuve lui permet de remédier en partie aux insuffisances de la

¹²⁴⁶ La « correction formelle » renvoie à la capacité des participants à « *saisir et pratiquer le bon jeu de langage, l'intégration d'un "comment" qui convient* » (Berger, 2009, pp. 111).

¹²⁴⁷ La « pertinence topique » renvoie à la capacité de « *saisir et [de] pratiquer les bons enjeux, les "quoi" qui conviennent* » (Berger, 2009, pp. 110).

¹²⁴⁸ La justesse participationnelle renvoie à la capacité de « *saisir et [de] pratiquer le bon jeu de rôles, la configuration de "qui" qui convient* » (Berger, 2009, pp. 111).

participation des autres membres dont elle craint de devoir répondre en sa qualité de présidente.

Au fur et à mesure, l'« habituée » de la participation citoyenne prend confiance et gagne une expérience qui lui permet de s'imposer à l'échelle locale. En effet, l'obtention de gratifications symboliques auprès des élus qui la considèrent comme le « bon citoyen » par excellence (Eliasoph, 1998 ; Talpin, 2006) la conforte dans son action.

La représentation que Sylvie BODELET a de son engagement rejoint les analyses qui démontrent que le travail bénévole peut être synonyme de « travail gratuit », et ce d'autant plus pour les membres des classes populaires exclues du marché de l'emploi (Simonet, 2010).



« *J'dis toujours que j'ai un travail à temps plein non payé. Des fois j'regarde, j'prends mon agenda, 38 heures ! [...] Eh ben c'est à peu près comme ça tous les jours [sic]. Moi j'avais t'dire franchement, mon but de maintenant, c'est d'agrandir, de solidifier le conseil citoyen pour le mettre à niveau sur les autres associations, le monter, monter, monter. Et s'il faut, j'me crée mon propre emploi* », explique notre enquêtée avec beaucoup d'assurance et d'optimisme¹²⁴⁹.

Ici, le conseil citoyen s'apparente à une véritable « entreprise » familiale, puisqu'en plus de Sylvie, sa mère et deux de ses enfants en sont membres. Si le succès de l'instance dont elle est le « pilier » importe tant à sa présidente, c'est qu'il est inextricablement lié à sa réussite personnelle.

À maintenant 50 ans, Sylvie BODELET a le sentiment de ne pas être parvenue à atteindre ses objectifs personnels et professionnels. Par conséquent, elle trouve dans la satisfaction de réussite que lui apportent ses engagements une source de fierté permettant de pallier les échecs essuyés partout ailleurs. Ainsi, la reconnaissance de ses activités dans le monde social constitue une véritable gratification dont les bénéfiques agissent sur elle comme des sources de « bonheur » renouvelables par la reproduction de la participation sous toutes ses formes (Mer, 1977 ; Lagroye, Siméant, 2003), et qu'elle considère comme une carrière parallèle.

En définitive, la rétribution d'un emploi se révèle donc être l'un des moteurs principaux de Sylvie BODELET et sa « carrière participative » lui apparaît comme une

¹²⁴⁹ Entretien avec Sylvie BODELET (n° 3), présidente et membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier Marguerite-Duras de Bruant, réalisé le 16 décembre 2016 de 13:00 à 16:00 à la MAP.

expérience professionnelle et professionnalisante à faire valoir dans cette quête. Désormais, notre enquêtée est entrée dans une démarche proactive qui consiste à utiliser toutes les ressources acquises au cours de ses expériences bénévoles pour retrouver du travail et parvenir enfin à s’accomplir par la revalorisation de son statut social.

Pour son plus grand rival dans le conseil citoyen de Bruant, l’« engagement participatif » procède des mêmes logiques dans sa recherche de notabilité.

Quand Gaston RENARD¹²⁵⁰ se remémore ses jeunes années, il évoque tout d’abord l’influence qu’a eu l’activisme politique de son père sur son parcours d’engagement. Çà et là, disséminés dans les pièces de la maison familiale, des centaines de tracts prêts à être distribués côtoyaient des centaines d’affiches de propagande en attente d’être collées. Par-dessus tout, notre enquêté de 57 ans se souvient des réunions interminables où il sentait tour à tour gronder la ferveur et la colère des militants.

Pour suivre leur exemple, Gaston s’engage rapidement au MJS. Davantage convaincu par les épines que par les pétales de la Rose, l’adolescent de 16 ans trouve son plaisir dans les affrontements qui éclatent à la tombée de la nuit entre les « colleurs » de droite et de gauche.

Faisant suite à l’obtention de son BEP tourneur-fraiseur-ajusteur, il est embauché dans une société de mécanique générale où il se syndique « *sans plus* »¹²⁵¹ sous l’étiquette de la CGT. Après son succès rencontré aux concours de La Poste, Gaston RENARD est plébiscité par ses collègues qui lui demandent de fonder une section syndicale où il est élu secrétaire. Interpellé par l’union locale, notre enquêté se voit alors poser une condition à la reconnaissance de son élection : il doit quitter le PS pour rejoindre le PCF. Malgré le lien viscéral qui l’unit aux socialistes depuis son enfance, Gaston décide de leur tourner le dos et de s’exécuter. Alors qu’il rencontre des difficultés dans la poursuite de sa carrière professionnelle et que son syndicat se refuse à défendre sa cause, l’opportuniste quitte finalement la CGT pour la CFDT qui lui apporte l’aide qu’il attendait pour monter en grade.

Entre-temps, l’alliance PS-PCF semble avoir eu raison des militants « rouges » qui désertent Bruant, et ce sont les défaites électorales successives qui finissent par le


¹²⁵⁰ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

¹²⁵¹ Entretien avec Gaston RENARD (n° 2), membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier Marguerite-Duras de Bruant, réalisé le 11 avril 2017 à la MAP.

convaincre de mettre un terme à son engagement politique. Dès lors, Gaston RENARD éprouve un « vide » qui résulte d'un besoin viscéral de s'engager. « *Tu te sens tout nu quand t'es pas encarté, et t'es en manque* », nous confie-t-il dans un entretien réalisé à la MAP le 11 avril 2017¹²⁵².

En situation de « disponibilité biographique » après un arrêt de travail prolongé, il se rapproche à nouveau du PS où il se lie d'amitié — en tout cas, c'est ce qu'il prétend — avec le maire de Bruant. Aujourd'hui, notre enquêté dit avoir des responsabilités dans la section socialiste, mais ses membres le décrivent plutôt comme un militant « *sans importance* » et « *perturbateur* » sous la peine d'une sanction disciplinaire d'exclusion¹²⁵³.

Pour Gaston RENARD, c'est d'ailleurs sa notabilité qui aurait fait de lui l'envoyé « infiltré » des élus de la Ville dans le conseil citoyen du quartier Marguerite-Duras :

 « [en chuchotant] *Moi, je suis membre du PS et ils ont estimé qu'ils devaient avoir des militants dans toutes les structures de la politique de la Ville* », nous révèle le membre du collège « habitants »¹²⁵⁴.

Dans un article scientifique intitulé « La démocratie participative absorbée par le système politique local » publié dans la revue *Métropolitiques* en 2012, Rémi LEFEBVRE rappelle que les dispositifs de « démocratie participative » permettent aux partis politiques de « *rétribuer symboliquement le militantisme alors que le marché électif local apparaît peu ouvert* » (Lefebvre, 2012, p. 3). Pourtant, on a le sentiment que Gaston s'est lui-même confié ce rôle et qu'il entretient la fiction de sa vie politique.

En effet, l'engagement revêt chez cet affilié une dimension pragmatique. Au fil de son récit, le jeune activiste de terrain a laissé place au notable expérimenté en recherche constante de rétributions symboliques prenant la forme de gratifications sociales. Par exemple, Gaston évoque souvent son lien « *privilegié* »¹²⁵⁵ avec Martine AUBRY — une figure locale et nationale du PS, donc — de qui il serait « *proche* » et qui consentirait volontiers à lui « *faire la bise* »¹²⁵⁶.

Dans une contribution intitulée « Métier politique et ubiquité : l'art d'être là » et publiée dans l'ouvrage *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*

¹²⁵² *Ibid.*

¹²⁵³ Entretien avec Paul GENÉVRIER (n° 1), chargé de mission à la direction de la démocratie participative de la commune de Canier (Nord), réalisé le 23 février 2018 de 14:20 à 16:30 dans un café.

¹²⁵⁴ Entretien avec Gaston RENARD (n° 2), membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier Marguerite-Duras de Bruant, réalisé le 11 avril 2017 à la MAP.

¹²⁵⁵ *Ibid.*

¹²⁵⁶ *Ibid.*

paru en 2005, Christian LE BART démontre bien que l'exigence de proximité fait pourtant partie des contraintes de rôle du personnel politique pour rétribuer les militants (Le Bart, 2005). Cet effet joue à plein pour notre enquêté qui se sert plus de la cause qu'il ne la sert.

Logiquement, l'« engagement participatif » de Gaston RENARD a été favorisé par son engagement politique en ce qu'il lui permet d'occuper une position de représentation de la population *a priori* visible et valorisante auprès des élus, des acteurs institutionnels, des militants et des habitants à même de le gratifier.

Cette participation peut aussi se comprendre comme l'extension de son engagement politique, car le conseil citoyen n'est pas son premier coup d'essai. Engagé durant 10 ans au sein du comité de quartier (deux mandats), Gaston fait peu de cas de l'amélioration du cadre de vie et de la mise en place des nouveaux équipements publics.



« *Et puis, allez, honnêtement, le comité de quartier, on ne parle que des crottes de chien, hein !?* », lance-t-il à l'enquêteur dont il attend l'approbation¹²⁵⁷.

Naïvement, Gaston pensait que les conseillers auraient leur « *mot à dire* »¹²⁵⁸, qu'ils seraient force de proposition et qu'ils seraient à même de « *changer les choses* »¹²⁵⁹ dans la commune. Faute d'être empreintes de noblesse, les prérogatives de l'instance n'ont pas permis au militant de mettre en valeur ce qu'il considère comme un canal parallèle de son activisme politique. Au-delà du caractère dérisoire qu'il attribue aux missions dévolues au comité, Gaston RENARD dénonce la faiblesse des moyens qui lui sont alloués et son incapacité à agir. Ce modèle tend à se reproduire avec le conseil citoyen qui ne fait pas assez de « *vraie politique* »¹²⁶⁰ à son goût.

Battu par Sylvie BODELET à l'élection à la présidence du bureau de l'association de gestion du conseil citoyen de Bruant le 24 février 2016, il est soupçonné d'œuvrer depuis au sabotage de l'instance et au sabordage de sa présidente. Après que sa culpabilité ait été avérée par le chercheur dans les affaires où il est impliqué — sans toutefois en apporter la preuve aux autres membres pour éviter de l'accabler —, Gaston RENARD s'est justifié d'utiliser sa position privilégiée de conseiller citoyen pour faire valoir ses revendications politiques, obtenir satisfaction et jouir de gratifications symboliques pour son initiative¹²⁶¹.

¹²⁵⁷ *Ibid.*

¹²⁵⁸ *Ibid.*

¹²⁵⁹ *Ibid.*

¹²⁶⁰ *Ibid.*

¹²⁶¹ *Ibid.*

Ce sont les attentes de rétribution qui poussent Gaston à agir comme un conseiller citoyen solitaire — les deux termes étant assez antinomiques — afin de maximiser les « gains » de sa participation. Cependant, ses maladresses entraînent pour lui davantage de « coûts » qui participent à sa mise à l'écart de l'institution et qui alimentent sa propre frustration. Incompris à cause de son style de participation critique et offensif, le profane devient « profanateur » et reproduit son comportement en dépit des sanctions d'exclusion qu'il encourt.

Dans un article scientifique intitulé « *Persona non grata*. Au seuil de la participation » publié dans la revue *Participations* en 2014, Mathieu BERGER et Julien CHARLES développent le concept de « seuil » pour désigner l'espace-limite de la communauté démocratique (Berger, Charles, 2014). Parce qu'il est considéré comme un membre défaillant, Gaston est marginalisé au « seuil » de la participation et poussé vers la sortie du conseil citoyen.

En réunion, sa position particulière l'oblige à rester en retrait et à se terrer dans le silence malgré ses désaccords ; il se sait à la marge et personne ne défendra ses propositions au risque de se décrédibiliser aux yeux de tous. Lorsqu'il s'exprime, ses interventions sont tout simplement ignorées des autres membres et il ne trouve l'attention que des élus (bien que distraits) et de l'enquêteur (pas encore blasé) auxquels il expose ses arguments en mobilisant les « savoirs d'usages » et les « savoirs militants » (Nez, 2011 ; Nez, Sintomer, 2013)¹²⁶².

Ce n'est qu'en « profanant » qu'il parvient à attirer l'attention sur lui. Toutefois, Gaston RENARD sort systématiquement vaincu des débats qui s'en suivent. Dans la mesure où il ne peut pas exprimer son potentiel et qu'il doit passer sous silence les idées pour lesquelles il s'était initialement investi — notamment ses lubies sécuritaires —, notre enquêté est frustré et désajusté. Finalement, son « engagement participatif » ne présente plus que des inconvénients.

En dépit de son « malheur militant » (Fillieule, Leclercq, Lefebvre, 2022), il justifie le maintien de sa participation au conseil citoyen par le soutien que lui apporteraient des élus socialistes de Bruant. « *Ils savent que je veux partir, alors ils me disent : "Gaston, ne quitte pas. On en a besoin, il faut te faire tout petit"* »¹²⁶³, tente

¹²⁶² Alors que les « savoirs d'usages » sont des savoirs non spécialisés fondés sur une pratique du territoire, les « savoirs professionnels » sont plus systématisés et basés sur une expertise technique, tandis que les « savoirs militants » se réfèrent à l'inscription dans des réseaux militants et à la maîtrise de savoir-être et de savoir-faire politiques.

¹²⁶³ Entretien avec Gaston RENARD (n° 2), membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier Marguerite-Duras de Bruant, réalisé le 11 avril 2017 à la MAP.

de nous convaincre le conseiller du collège « habitants » engagé depuis l'installation du dispositif en 2016.

Dans un article scientifique intitulé « La professionnalisation et la politisation par la participation. Trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue » publié dans la *Revue internationale de politique comparée* en 2013, Héloïse NEZ remarque que certains participants appartenant aux « nouvelles élites politiques locales » reconvertissent leurs savoirs pour devenir des professionnels de la politique (Nez, 2013). Pour Gaston, la participation dans les dispositifs de « démocratie participative » est envisagée comme un tremplin vers une carrière politique qui peine à décoller.

En creusant davantage la question du malheur militant, on trouve une tout autre justification au maintien de son « engagement participatif ».



« - Gaston : *Des fois je rentre chez moi, je me sens mal.*

- Enquêteur : *Pourquoi vous continuez si ça vous fait souffrir ?*

- Gaston : *Pourquoi je continue ? Justement, pour pas lui donner raison.*

- Enquêteur : *[À] qui ça [...] ?*

- Gaston : *Ben, elle [il montre du doigt la "place du chef" de Sylvie BODELET] ! »*

Ce qui est aussi en jeu pour lui, c'est de préserver sa « face » en refusant la défection (*exit*) qui marquerait la preuve définitive de sa défaite face à ceux qu'il considère être ses « adversaires politiques » dans le conseil citoyen. Comme il est entré dans une logique de non-reconnaissance, il a choisi d'endurer une insoumission douloureuse par un mélange de maintien du *statu quo* (*loyalty*) et d'interpellation (*voice*) plutôt que de se résoudre à la rupture (Lagroye, Siméant, 2003).

Ces deux cas qui décrivent les carrières d'engagement idéal-typiques d'« habitués » de la participation citoyenne illustrent la manière dont l'« engagement participatif » peut constituer un mécanisme de compensation face aux désajustements vécus dans d'autres sphères de la vie sociale. Au-delà des conseils citoyens, les dispositifs de « démocratie participative » permettent à certains individus de se réapproprier un rôle social en dehors des circuits formels de la famille, du travail et de l'engagement. Contre toute attente, la « participation citoyenne » peut donc se révéler utile en agissant comme un levier d'intégration ou de réintégration sociale pour les habitants des quartiers populaires.

Toutefois, l'exemple de Sylvie BODELET et de Gaston RENARD démontre bien que les dispositifs de l'« offre publique de participation » tendent toujours à favoriser

la reproduction des inégalités politiques. En surinvestissant ces espaces, quelques individus prédisposés à l'engagement se livrent à une « lutte des places », les vainqueurs exercent une forme d'hégémonie, et s'accaparent tous les « bénéfices symboliques » de la participation citoyenne. Cette dynamique contribue à reproduire l'inertie des politiques de « démocratie participative », car la politique de l'« offre » renforce les capitaux des « habitués » qui dominent un peu plus les « inouïs » à chaque nouvelle implication.

Paradoxalement, les mêmes mécanismes de (re)distribution de « bénéfices symboliques » de l'« engagement participatif » permettent aussi aux habitants des quartiers populaires les plus éloignés de la participation politique de reprendre le contrôle social.

6.2.2.2. L'« engagement participatif » agit comme l'expérience d'une carrière parallèle pour les « inouïs » de la participation citoyenne

À 36 ans, Méлина BLAUWBLOME¹²⁶⁴ vit seule avec ses deux enfants au cinquième étage d'une résidence du quartier Béchamp-Ney (1 300 âmes) de la commune de Warembourg (22 000 habitants) située dans le département du Nord.

Lorsqu'elle nous reçoit chez elle le vendredi 5 mai 2017, la jeune femme avoue son embarras d'accueillir un « *chercheur de l'Université de Lille* »¹²⁶⁵ dans un endroit si vétuste — comme si l'enquêteur n'en avait pas l'habitude, puisqu'il est idéalisé par son enquêtée : les murs sont couverts de trous, le sol est noir de saleté, la lingerie pend sur le balcon, un sac poubelle rempli de déchets ménagers est ouvert au milieu de la pièce, et des mouches volent dans l'appartement vide de tous meubles.

Dépourvue d'activité professionnelle, Méлина n'a ni les moyens ni l'envie d'investir son faible capital économique — entièrement issu des aides sociales — pour améliorer ses conditions d'existence. De toute façon, elle est locataire de son HLM et il revient à son bailleur social de le remettre aux normes ; c'est d'ailleurs l'un des nombreux combats menés par le conseil citoyen.

Pendant l'entretien, Méлина BLAUWBLOME nous fait part de sa lassitude quant à l'ennui profond dans lequel elle est plongée au quotidien. Lors de ses promenades

¹²⁶⁴ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

¹²⁶⁵ Entretien avec Méлина BLAUWBLOME (n° 1), membre du conseil citoyen du quartier Béchamp-Ney de la commune de Warembourg, réalisé le 5 mai 2017 de 13:30 à 15:15 à son domicile.

dans le quartier qu'elle habite depuis maintenant quatre ans et dont elle connaît chaque recoin, il n'y a guère que la solitude qui accompagne ses pas : « *y'a rien d'autre à faire* », lâche-t-elle dans un soupir capté par notre dictaphone¹²⁶⁶.

Quand on l'interroge sur ses envies, notre enquêtée ne manque pourtant pas de matière. Avec enthousiasme, elle nous expose son souhait de partir à la rencontre des jeunes des quartiers populaires pour les écouter rapper et les regarder danser leur histoire. Cependant, Mélina n'est pas membre de l'association Contest à terre qui organise de tels évènements à Warembourg ou du centre social qui accueille ces initiations à la culture urbaine dans le quartier.

Force est de constater que la jeune femme est exclue du monde social, et en particulier du « champ politique » qu'elle qualifie d'arène du « *grand n'importe quoi* »¹²⁶⁷ malgré une préférence très marquée pour Marine LE PEN à la veille du second tour de l'élection présidentielle de 2017 — en effet, Emmanuel MACRON serait le « *candidat des riches* »¹²⁶⁸. De toute façon, Mélina BLAUWBLOME nous explique qu'elle n'a « *pas le droit de voter* »¹²⁶⁹ parce qu'elle n'a *plus* de carte d'électeur depuis ses 18 ans ; « mal-inscrite » (Braconnier, Dormagen, 2007), elle n'a jamais entamé les démarches pour rectifier sa situation.

En fait, son improbable enrôlement dans le conseil citoyen tient à l'habileté rhétorique d'un jeune homme en service civique qui est parvenu à obtenir son volontariat pour participer au tirage au sort qui l'autorisera à siéger au collègue « habitants » du conseil citoyen de Warembourg.



« *En rigolant, il me fait : "je sais très bien que toi t'es très impliquée pour la Ville et que tu vas dire oui !", du coup j'ai dit : "oui" »*, explique l'« inouïe » de la participation citoyenne, honteuse d'avoir été prise au piège¹²⁷⁰.

Cet exemple témoigne bien de la nécessité pour le chercheur de s'inscrire dans une approche « écologique » de l'« engagement participatif » et de rester attentif aux conditions dans lesquelles l'opportunité d'enrôlement est donnée par les porteurs de l'« offre » et saisie par les « inouïs » de la participation citoyenne (Mazeaud, Talpin, 2010).

¹²⁶⁶ *Ibid.*

¹²⁶⁷ *Ibid.*

¹²⁶⁸ *Ibid.*

¹²⁶⁹ *Ibid.*

¹²⁷⁰ *Ibid.*

Pour Méлина, c'est à l'occasion de la première rencontre avec les pilotes de la politique de la Ville — politique publique qu'elle ne connaissait pas, par ailleurs — qu'elle a véritablement compris les enjeux du dispositif pour lequel elle a été sélectionnée en qualité de « suppléante ». Surtout, c'est à ce moment précis que se sont révélés les bénéfices qu'elle pourrait tirer de son engagement.

Alors que les dorures du « salon d'honneur » de l'hôtel de ville contrastent radicalement avec le lieu de vie insalubre que la jeune femme occupe au quotidien, elle *est persuadée* autant qu'elle *se persuade* d'y mériter sa place. En effet, la mise en scène du pouvoir municipal qui fait de la mairie un lieu qui en impose et qui fait s'imposer les « imposants » (Chamboredon *et al.*, 1994) venus assister à la cérémonie d'installation du conseil citoyen qui se tient ce 23 octobre 2015 permet déjà à Méлина BLAUWBLOME d'intérioriser sa nouvelle légitimité de conseillère. Pendant cette réception, la profane cesse d'être un individu quelconque pour devenir la représentante des habitants du quartier Béchamp-Ney — en entretien, un autre conseiller citoyen utilisera l'expression « *devenir quelqu'un* » pour expliquer ce changement de statut¹²⁷¹.

Dans les yeux bleus de Méлина, on voit que le souvenir de cet évènement fait scintiller l'égo de la jeune femme qui explique dans son récit ressentir beaucoup de fierté d'avoir fait l'objet des gratifications du maire de Warembourg (DVD), lequel a chaleureusement remercié les participants — pour la plupart des « habitués » — pour leur présence et pour leur engagement « exemplaire » dans la politique de la Ville.



« *C'était super, vraiment ! Avec monsieur le maire dans le salon d'honneur, je me suis sentie privilégiée, j'ai beaucoup apprécié* », nous assure-t-elle¹²⁷².

En étant placée au centre de l'attention, Méлина BLAUWBLOME se retrouve dans une situation inédite, et elle entend bien profiter de sa mise en lumière.

Comme c'est souvent le cas dans notre sous-échantillon d'« inouïs », la socialisation primaire de notre enquêtée est douloureuse. À la naissance de sa fille, la mère de Méлина s'est séparée de son enfant pour la protéger de son mari intempérant avec l'alcool et violent — un schéma d'abandon qu'elle reproduira à la naissance de sa première-née sur laquelle elle n'a désormais plus de droit.

De surcroît, Méлина BLAUWBLOME n'a que très peu d'attaches avec la famille d'accueil dans laquelle elle a été placée et à qui elle reproche d'avoir dirigé ses choix et

¹²⁷¹ Entretien avec Johnny PICHON (n° 1), trésorier et membre du collège « habitants » du conseil citoyen de Bruant, réalisé le 7 mars 2017 de 15:00 à 16:48 à son domicile.

¹²⁷² Entretien avec Méлина BLAUWBLOME (n° 1), membre du conseil citoyen du quartier Béchamp-Ney de la commune de Warembourg, réalisé le 5 mai 2017 de 13:30 à 15:15 à son domicile.

son avenir. Contrainte de passer un CAP pour lequel elle n'avait aucun attrait, son estime sociale est au plus bas lorsque sa force de travail est exploitée pour la plonge dans les cuisines et pour le ménage dans les chambres d'hôtel. « *J'étais toute seule dans mon coin pendant des années* »¹²⁷³, se souvient la jeune femme qui n'est pas parvenue à trouver sa place dans les différents mondes sociaux où elle est passée.

Lorsqu'elle rejoint finalement un foyer de jeunes à sa majorité et qu'elle reprend contact avec sa mère, Mélina BLAUWBLOME se retrouve entre une sœur déficiente mentale qui requiert toute l'attention de la famille et un frère policier « au 36 quai des Orfèvres » qui concentre toute sa fierté.

Blessée par ces « dénis de reconnaissance » successifs, la profane a le sentiment d'être « *une moins que rien* »¹²⁷⁴ — ce sont ses mots — et perçoit dans sa sélection au sein du conseil citoyen de Warembourg « *une chance* »¹²⁷⁵ — ce sont encore ses mots — de se faire enfin une place dans la société dont elle se sent si injustement tenue à l'écart.

Ainsi, l'engagement de notre enquêtée dans cette instance pour laquelle elle n'avait qu'un intérêt initial infime tient à l'octroi d'une reconnaissance préalable de sa personne par l'institution municipale (Renault, 2001), par les conseillers citoyens et par la fiction de la reconnaissance des habitants de son quartier — on l'a vu, l'existence des conseils citoyens est souvent ignorée, si bien qu'on peut parler de « dispositifs fantômes ».

Entre le moment de son enrôlement et le maintien de son engagement, Mélina semble métamorphosée.



« *Quand j'ai su que je faisais partie du conseil, mais que j'étais suppléante, je l'ai mal pris, très [elle lève la voix sur cet adverbe] mal pris ! J'ai dit : "Moi, suppléante, c'est pas possible !", je l'ai pas supporté, ça m'a fait beaucoup de mal. Une place s'est libérée et ils ont demandé à quelqu'un de la prendre, j'ai dit : "Moi ! Moi ! C'est pas les autres, c'est moi !", et j'ai eu ce que je voulais.* », se rappelle la membre titulaire du collège « habitants » dans son entretien biographique¹²⁷⁶.

En occupant une position qui lui apporte de la visibilité auprès des notables de la ville, lesquels exercent sur elle une forme de fascination — tout comme le chercheur et les

¹²⁷³ *Ibid.*

¹²⁷⁴ *Ibid.*

¹²⁷⁵ *Ibid.*

¹²⁷⁶ *Ibid.*

autres « grosses têtes » —, la conseillère a acquis un statut dont elle ignorait qu'il lui apporterait des « bénéfices symboliques » (Corcuff, 2003).

Plus que la satisfaction du devoir civique accompli, c'est donc sa mise en avant comme citoyenne « exemplaire » qui constitue le moteur de son engagement. La marche forcée vers sa titularisation est le résultat de sa frustration d'avoir été désignée comme suppléante, une position de second plan qu'elle a vécue comme un énième « déni de reconnaissance ». Ainsi, c'est bien son souhait d'apparaître « sur le devant de la scène » qui explique sa réaction : Mélina BLAUWBLOME nous dit qu'elle n'avait pas envie d'être une « *petite personne* »¹²⁷⁷ et qu'elle ne s'était pas engagée pour « *porter la parole de quelqu'un* »¹²⁷⁸ — c'est pourtant sa mission principale. Ce qui se joue alors pour l'« inouïe », c'est sa politisation à travers les bénéfices de sa notabilisation.

Toutefois, la jeune femme met davantage en avant les articles de presse dans lesquels elle figure que les actions auxquelles elle participe.



« *Quand je sors dans la rue, j'aime bien me présenter comme titulaire du conseil citoyen de Warembourg, c'est pour pas dire que je suis juste une mère au foyer* », nous avoue finalement Mélina¹²⁷⁹.

Cette appartenance au conseil citoyen lui confère un statut symbolique qui vient compenser son statut de mère au foyer qui est perçu et qu'elle perçoit comme une forme de « handicap social » beaucoup moins valorisant.


À la suite de cette première entrevue, notre enquêtée insiste pour renouveler l'exercice dès que possible. Ravie qu'on ait pris le temps de l'écouter et que nos questions et que nos relances aient valorisé son engagement, la conseillère s'est accrochée au souvenir de cet événement « extra-ordinaire » (Petit, 2014) qui lui a permis de sortir de son quotidien et de sa solitude.

Au cours de la réunion de bureau du conseil citoyen de Warembourg qui suit notre entretien, les participants s'étonnent de la présence de Mélina BLAUWBLOME alors même que celle-ci leur avait annoncé sa volonté de quitter l'instance — un détail qu'elle avait complètement omis de son récit (d'où la nécessité pour le chercheur de croiser les sources).

¹²⁷⁷ *Ibid.*

¹²⁷⁸ *Ibid.*

¹²⁷⁹ *Ibid.*

 « *Même si on m'écoute pas, j'suis quand même motivée pour aider le quartier* », répond-elle avec enthousiasme en cherchant l'enquêteur du regard¹²⁸⁰.

En fait, l'enquête agit comme un alternateur de son engagement. Parce qu'elle apprécie cette mise en valeur, Méлина a endossé depuis le rôle du « bon citoyen » en accentuant sa participation pour obtenir des rétributions symboliques.

Régulièrement, la jeune femme nous donne des nouvelles de l'instance warembourgeoise et évoque sa prise de responsabilité croissante ; elle a notamment tenté, en vain, d'être élue vice-présidente du conseil citoyen. Plus encore, elle s'est engagée pour accompagner les enfants lors de sorties organisées par le centre social et participe désormais aux activités proposées par l'association Contest à terre dont elle souhaite devenir membre.

Mais les bénéfices de l'enquête ne s'arrêtent pas au développement de son goût pour l'engagement, puisque Méлина envisage désormais de décrocher un Diplôme d'accès aux études universitaires (DAEU) : « *en science politique, comme je suis déjà dans la politique de la Ville* », confie-t-elle au chercheur dont c'est la discipline et qui dispense des enseignements à l'Université de Lille où la jeune femme prévoit de s'inscrire¹²⁸¹.

Finalement, Méлина BLAUWBLOME a découvert les « bénéfices symboliques » que lui apporterait son engagement dans le conseil citoyen au fil des étapes constitutives de sa « carrière citoyenne » (Birck, 2011), et se retrouve désormais dans une stratégie d'adaptation et d'appropriation de son « engagement participatif » afin de maximiser la reconnaissance sociale dont elle peut jouir. Davantage que les actions pour lesquelles elle s'engage, c'est son statut de conseillère citoyen qui lui apporte les « bénéfices symboliques » dont elle a besoin, neutralisant ainsi son sentiment de « *n'être rien* »¹²⁸².

Plus largement, l'« engagement participatif » permet aussi aux « inouïs » de la participation citoyenne de redonner un sens à leur existence.

¹²⁸⁰ Citation de Méлина BLAUWBLOME, membre du collège « habitants » du conseil citoyen du quartier Béchamp-Ney de la commune de Warembourg, extraite du compte rendu de l'observation (n° 3) de la réunion qui s'est déroulée le 5 mai 2017 de 18:30 à 19:56 au CAP.

¹²⁸¹ Entretien avec Méлина BLAUWBLOME (n° 1), membre du conseil citoyen du quartier Béchamp-Ney de la commune de Warembourg, réalisé le 5 mai 2017 de 13:30 à 15:15 à son domicile.

¹²⁸² *Ibid.*

À première vue, l'appartement de Robert BADIGEON¹²⁸³ ressemble plus à une galerie d'art qu'à un lieu de vie. Ce mercredi 16 mai 2018, la visite du « musée » est gratuite pour le chercheur qui ne sait déjà plus où donner de la tête. Depuis la porte d'entrée et du sol au plafond, notre regard se perd sur les tableaux qui habillent tous les recoins de ce drôle de logement.

Dans le salon, Robert claudique jusqu'au poste de radio pour jouer une compilation des « meilleurs tubes des années 1980 » — tout est subjectif — et entame dans un envahissant bruit de fond le long exposé de son exposition. Pendant près de vingt minutes, notre enquêté de 62 ans — il nous affirme pourtant en avoir 10 de moins — présente les œuvres qui ornent ses murs, le contexte de leur acquisition, leur auteur et leur côte. « *C'ui-là s'vend 75 000 euros aux États-Unis !* », s'exclame-t-il en brandissant un vieux dictionnaire spécialisé sous le nez de l'enquêté qui commence à perdre patience et qui souhaiterait débiter l'entretien biographique¹²⁸⁴.

Pourtant, la socialisation de Robert BAIDGEON ne le prédispose pas (ou peu) à devenir amateur d'art et artiste amateur. D'une part, son père qui est horloger — c'est sans doute un héritage du côté artiste de l'artisan — passe son temps libre dans les bars et finira par se suicider. D'autre part, sa mère qui n'a jamais travaillé dépense ce qui reste des revenus de son mari pour consommer de l'alcool et terminera ses jours placée en hôpital psychiatrique.

À ce propos, la relation que notre enquêté entretient avec sa figure maternelle est à l'origine d'importants « dénis de reconnaissance » qui se révèlent fondateurs de son mal-être ainsi que des motivations profondes qui orientent ses conduites.



« *Ma mère elle m'a élevé au fusil, y'avait l'fusil dans l'coin du mur elle m'disait : "bouge, j'te tire une balle dans la tête !" [...]. Mon frère jumeau, y'est mort à la naissance et elle a dit : "c'est toi qui d'vait crever" [...]. C'est moi qui ai élevé les enfants, voilà. [...]. Vu qu'elle dépensait d'argent pour ses bouteilles, y fallait ach'ter à manger pour mes frères et sœurs. Alors j'étais obligé d'aller pleurer et mendier tous les soirs ! [...]. J'avais 7-8 ans, j'faisais 20 kilomètres pour rapporter la bouffe, ils s'en souviennent même pas et je voudrais qu'ils le savent [sic] tout ce que j'ai fait pour eux, mais maintenant ils m'parlent plus...* », nous confie le conseiller citoyen au cours de notre entretien¹²⁸⁵.

¹²⁸³ Pour des raisons de confidentialité, les données ont été rendues anonymes.

¹²⁸⁴ Entretien avec Robert BADIGEON (n° 1), membre du collège « habitants » du conseil citoyen d'Ouqueteux, réalisé le 16 mai 2018 de 14:00 à 16:30 à son domicile.

¹²⁸⁵ *Ibid.*

Cette absence de validation émotionnelle — très prégnante, on le verra — cristallise un processus de dénégation de l'individualité de l'enquêté. Face à cette carence dans la sphère privée, l'« engagement participatif » de Robert pourrait constituer un moyen de réclamer une forme de reconnaissance sociale dans la sphère publique.

Enfant, Robert BADIGEON n'est pas autorisé à se rendre à l'école ; de toute façon, sa mère « arrache »¹²⁸⁶ tous ses cahiers. Comme il ne se sent pas à sa place, l'adolescent claque la porte de la maison familiale à 14 ans pour vivre de petits boulots et d'intérim. Pendant cinq ans, notre enquêté est sans domicile fixe.

Alors, Robert décide de prendre la route jusqu'en Savoie afin, dit-il, de susciter la réaction de ses frères et sœurs qui ont rompu tout contact avec lui depuis son départ. Désespéré par la solitude, le jeune homme songe à suivre la même pente que son père et à mettre fin à ses jours. Toutefois, il trouve le soutien de l'Église mormone et se ravise — d'ailleurs, on remarque que des crucifix sont accrochés dans chacune des pièces du « F2 ». Interrogé sur son rapport à la religion, le conseiller dit tenir sa foi de sa grand-mère ; il aurait aussi hérité de son don de clairvoyance et serait capable de visions, s'affichant en guide des défunts, sourcier et rebouteux.

Après son sauvetage, Robert BADIGEON vivote entre les foyers d'hébergement d'urgence et les hôpitaux jusqu'à emménager avec sa première femme et ses deux enfants, puis avec sa seconde épouse dans les quartiers populaires du Nord. Pendant un moment, il traverse une période relativement stable et travaille dans la restauration d'œuvres d'art et dans la décoration de bâtiments publics et privés.

Aujourd'hui sans emploi, Robert vit seul dans un HLM du quartier de La Fourmilière (1 600 habitants) de la commune d'Oqueteux (12 000 habitants) et n'a plus que de rares contacts avec sa famille qui a rompu avec lui. Depuis un an et demi, notre enquêté subvient à ses besoins grâce à l'allocation aux adultes handicapés (AAH). En effet, Robert BADIGEON qui est soumis à d'importants risques cardiovasculaires est placé sous respirateur artificiel pour dormir, il est aussi diabétique, souffre d'une compression de la moelle épinière, a subi neuf opérations des reins et il est paralysé d'une main suite à un accident du travail.

Logiquement, c'est d'abord le motif de la recherche de sociabilité qui est revendiqué par Robert pour justifier son enrôlement dans le collège « habitants » du conseil citoyen d'Oqueteux : « *J'vois jamais personne ! Moi j'ai d'la famille mais y veulent pas m'voir. Comme ça, j'ai un contact avec les gens* », nous convainc notre

¹²⁸⁶ *Ibid.*

enquête¹²⁸⁷. Toutefois, il est possible de dépasser ce registre pour déceler les motivations plus profondes de son « engagement participatif ».

Pendant une promenade dans le quartier, Robert BADIGEON rencontre les équipes mobilisées par la municipalité — parmi qui figure Hervé BONNETON, dont on peint le portrait sociologique dans le **cinquième chapitre** — pour diffuser l'appel à candidature aux habitants. À ce moment-là, c'est un « inouï » de la participation citoyenne qui n'enregistre aucun engagement associatif, politique, syndical ou participatif.

Plus exactement, Robert contribue régulièrement à la vie de la communauté locale à *sa manière*, c'est-à-dire en se plaignant au bailleur social et aux agents de police des problèmes du quartier. Par exemple, il dénonce les habitants qui roulent en voiture sans assurance, relève les plaques d'immatriculation et les identités des trafiquants de drogue présumés. Ainsi, son engagement est autant lié à sa volonté de s'intégrer à son voisinage et de « voir du monde »¹²⁸⁸ qu'à son désir d'agir face au « laisser-aller »¹²⁸⁹ dans La Fourmilière, exposé dans son récit sur le registre du « devoir civique », comme l'écrasante majorité des conseillers citoyens de notre échantillon.



« Les gens ont ma voix pour parler pour eux, automatiquement, c'est pas moi-même, par moi-même, c'est des gens qui me demandent », tente d'expliquer Robert BADIGEON¹²⁹⁰.

Au sein du conseil citoyen, il estime d'ailleurs être la seule voix dissonante : « Bon, j'ai l'impression que quand j'suis pas là, tout le monde dit "amen", tout va bien [...] et y'a plus de discussion », se désole-t-il¹²⁹¹. Par ailleurs, il affirme que les autres conseillers, supposément « de gauche »¹²⁹², sont tenus par leur implication directe ou indirecte dans les histoires de trafic et de délinquance.

Pour Robert, c'est son positionnement politique qui dérange la municipalité communiste et qui le tient à l'écart — au « seuil » (Berger, Charles, 2014) — des décisions prises par le groupe. Au grand jour, notre enquête déclare être résolument « de droite »¹²⁹³ et revendique son soutien à Nicolas SARKOZY et à Marine LE PEN

¹²⁸⁷ *Ibid.*

¹²⁸⁸ *Ibid.*

¹²⁸⁹ *Ibid.*

¹²⁹⁰ *Ibid.*

¹²⁹¹ *Ibid.*

¹²⁹² *Ibid.*

¹²⁹³ *Ibid.*

pour leur attachement au nationalisme et à la thématique de la sécurité — un enjeu privilégié par les habitants des quartiers populaires blancs et âgés de notre échantillon. Alors que la télévision est allumée sur les chaînes d'information en continu, il exprime son aversion pour les journalistes et se montre très réceptif aux théories du complot.

En adoptant cette position de « justicier local », Robert BADIGEON entend jouer les « bons citoyens » (Eliasoph, 1998 ; Talpin, 2006) pour rehausser la faible estime qu'il a de lui-même. Contrairement à d'autres — comme Mélina BLAUWBLOME par exemple —, ce « profane » a complètement anticipé les bénéfices qu'il pourrait tirer de sa participation citoyenne.



« - Enquêteur : *C'est quoi, l'objectif derrière votre participation au conseil citoyen alors ?*

- Robert BADIGEON : *D'être fier de moi, et de tout c'que j'ai fait. [...] J'ai raté ma vie. [...] Moi, j'suis un nul, mais j'essaye quand même de faire quelque chose. [...] C'est pour ça que je fais le conseil citoyen, c'est pour remonter ce truc. Si j'suis pas bon, j'vais essayer encore en faisant des choses comme ça »,* se justifie Robert après plus de deux heures d'entretien¹²⁹⁴.

Cette attente normative visant à rétablir son identité morale et son statut social est une déclinaison de la « lutte pour la reconnaissance » où le conseil citoyen constitue un espace pourvoyeur de « bénéfices symboliques ». En particulier, la reconnaissance affective — apportée par les liens familiaux, amicaux et amoureux¹²⁹⁵ — manque au conseiller citoyen qui se sent exclu des formes sociales les plus primaires de la société.

En perdant un rapport positif à soi dans tous ses rapports sociaux, Robert est devenu prisonnier d'un type de mépris s'exprimant sur le mode de la « blessure » et de la « mortification » (Guéguen, Malochet, 2012).



« *Moi, ce que je voudrais, c'est avoir une famille qui m'accepte. Parce que vivre comme ça, c'est très dur [il pleure¹²⁹⁶]. [...] C'est très dur de vivre tout seul. Y'a personne, c'est comme si que t'es un chien ... [Robert frappe l'accoudoir du fauteuil sur lequel il est assis]. Si j'avais fait quelque chose de mal, d'accord... mais, qu'est-ce que j'ai fait ? »,* nous demande notre enquêté, effondré¹²⁹⁷.

¹²⁹⁴ *Ibid.*

¹²⁹⁵ D'ailleurs, on a découvert qu'il s'est inscrit sur des sites de rencontres et qu'il met très explicitement en valeur son engagement dans le conseil citoyen pour trouver une partenaire.

¹²⁹⁶ Au cours de nos entretiens biographiques aux vertus libératoires, ces réactions émotives sont la norme tant nous poussons nos enquêtés dans leurs retranchements. Dans cette note, nous souhaitons remercier à nouveau les conseillers citoyens pour leur confiance.

¹²⁹⁷ *Ibid.*

Finalement, l'engagement de Robert BADIGEON dans le conseil citoyen traduit bien une quête pour la reconnaissance qui lui permet de (re)donner un peu de sens à sa vie, de (re)trouver l'espoir de rétablir les liens brisés avec les siens, et de (re)gagner l'estime de soi et l'estime sociale.

*

Cette **seconde section** nous a permis de comprendre les logiques sous-jacentes au maintien de l'« engagement participatif » dans les conseils citoyens de la région des Haut-de-France. En analysant cet engagement à travers le prisme des théories de la reconnaissance, nous avons démontré que la participation aux dispositifs de l'« offre publique de participation » est loin d'être seulement motivée par la « croyance » dans l'utilité de la « démocratie participative » et dans l'efficacité des conseils citoyens. Pour les habitants des quartiers populaires, cet engagement politique peut également constituer une opportunité de (re)valorisation sociale par la (re)distribution de « bénéfices symboliques ».

Tout d'abord, les « offenses » subies par les conseillers citoyens peuvent devenir le moteur d'une mobilisation individuelle et collective quand celles-ci sont envisagées comme des « dénis de reconnaissance » auxquels seule la lutte peut remédier pour défendre la dignité sociale des habitants des quartiers populaires. En dépit des dysfonctionnements et des formes de contrôle institutionnel, les conseils citoyens se transforment ainsi en lieux de résistance où se (re)joue la (re)conquête symbolique de la citoyenneté dans le contexte de la « crise de la démocratie représentative ».

Au-delà des résultats concrets de la « participation citoyenne » — qui restent encore à démontrer —, l'« engagement participatif » offre aux individus les plus marginalisés l'opportunité de renégocier leur place dans l'espace public. En permettant aux participants d'acquérir une visibilité et une légitimité dans le « champ politique », la participation au conseil citoyen confère aux habitants des quartiers populaires la possibilité de se réapproprier un espace de dignité sociale où se joue le processus de restauration d'une estime de soi qui se pose en condition essentielle de leur *empowerment*.

Conclusion.

L'« engagement participatif » dans les conseils citoyens permet l'*empowerment* des habitants des quartiers populaires

Alors que l'élargissement des possibilités d'épanouissement individuel aurait dû conduire les acteurs sociaux à accéder plus facilement à la satisfaction personnelle dans la société capitaliste, le principe de « réalisation de soi » a été instrumentalisé par les logiques marchandes (Boltanski, Chiapello, 1999). Pour les habitants des quartiers populaires qui sont amenés à poursuivre des objectifs irréalistes ou inaccessibles du fait de leur condition, ces dynamiques les amènent souvent à éprouver un sentiment d'inutilité sociale (Honneth, 2006). Dans ce contexte, l'« engagement participatif » apparaît comme un puissant vecteur d'*empowerment* (Bacqué, Biewener, 2013) dans leur « lutte pour la reconnaissance » (Honneth, 1992).

Face à la répression à « bas bruit » (Talpin, 2016b) du dispositif, les conseils citoyens se sont (presque) tous démobilisés. Pourtant, certains individus se sont politisés (Bachir, 2018) et se sont saisis de leur engagement comme d'un instrument de militantisme pour répondre aux « offenses sociales » (Fraser, 2004 ; Fraser, 2011) et rétablir leur dignité. Évidemment, l'issue de la lutte est toujours la même — les règles et les dynamiques du « champ politique » confortent systématiquement les tenants de la démocratie représentative qui les oppriment ; mais la participation dans les dispositifs de « démocratie participative » permet au moins d'enclencher des formes de résistance symbolique (Scott, 1990) à l'inertie du système politique.

Dans cette perspective, l'engagement dans les conseils citoyens participe aussi à la (re)construction du « capital symbolique » d'agents sociaux désajustés et concourt à rehausser leur(s) position(s) dans le monde social (Castel, 1995). Toutefois, il faut bien se garder d'un modèle stratégiste de l'« engagement participatif » où les « bénéfices symboliques » (Gaxie, 1977 ; Gaxie, 2005) seraient systématiquement et mécaniquement recherchés par les individus entrés dans une quête pour la reconnaissance (Corcuff, 2003). En effet, ce présupposé négligerait la complexité des dynamiques d'engagement et la pluralité des logiques qui sous-tendent la participation dans sa dimension juridique, affective et solidaire (Honneth, 1992).

Contre toute attente, l'« engagement participatif » peut donc constituer un véritable levier d'*empowerment* pour apaiser les frustrations des habitants des

quartiers populaires, surmonter leur « ressentiment » (Scheler, 1912), et guérir leurs « blessures morales » (Adorno, 1966). Finalement, la participation des « habitués » et des « inouïs » (Boullier, 2009) répond aux attentes morales non réalisées issues d'expériences sociales négatives qui n'avaient pas encore trouvé le chemin d'une formulation (Honneth, 1999). Cette expérience bénéfique est fondée sur la découverte progressive d'une possibilité de « *devenir autre chose* » (Schwartz, 1991, p. 82) à même de contrer « *l'excès de mémoire du stigmatisé* » (Bourdieu, 1982, p. 14-15).

Grâce à leur nouveau statut de conseiller citoyen — « devenir quelqu'un » pour neutraliser le sentiment de « n'être rien » —, les habitants des quartiers populaires qui se sentent utiles au monde (Castel, 1998) peuvent alors « *trouve[r] dans l'exercice d'une responsabilité au niveau le plus bas des gratifications que d'autres jugeraient dérisoires mais qui [...] constitue[nt] une incitation suffisante à leur activité* » (Gaxie, 1977, p. 131) et ils peuvent « *dispose[r] d'un moyen symbolique dont l'efficacité sociale peut constamment [leur] démontrer qu'il[s] [sont] [des individus] respectable[s] jouissant d'une reconnaissance générale* » (Honneth, 2000, p. 146).

En devenant capable de se respecter pleinement lui-même et en parvenant à identifier dans la distribution objective des fonctions la contribution positive qu'il apporte à la communauté, l'individu qui développe un rapport positif à soi est alors en mesure de trouver sa place et de participer à la vie politique. Dans un mouvement en spirale, « *la reconnaissance engendre le partage et le partage la reconnaissance* » (Autant, 2010, p. 604).

Conclusion générale.

La révolte de Sisyphe



« Chacun des grains de cette pierre, chaque éclat minéral de cette montagne pleine de nuit, à lui seul, forme un monde. La lutte elle-même vers les sommets suffit à remplir un cœur d'homme. Il faut imaginer Sisyphe heureux. »

CAMUS Albert, *Le mythe de Sisyphe*, Paris, Gallimard, « Folio essais », 2020 (1942), p. 168.

En se substituant à la société traditionnelle où la religion organisait les rapports sociaux, la démocratie a permis l'avènement de la société moderne qui est passée de l'« hétéronomie » à l'« autonomie » (Gauchet, 1985)¹²⁹⁸. Pour autant, cette « sortie de la religion » ne signifie pas sa fin, loin s'en faut. Ses « fonctions sociales » (Delumeau, 1996) demeurent dans l'institution d'un espace symbolique où les individus ont le sentiment d'agir sur le fond d'une structure fondamentale de sens (Willaime, 1985).

Face au phénomène de « désenchantement du monde » (Weber, 1905 ; Weber, 1919) caractérisé par le processus de « rationalisation »¹²⁹⁹, les artefacts de cette « magie » subsistent dans un univers politique empreint d'irrationnel (Burdeau, 1979). Son cœur est traversé par une galaxie de « mythes » qui sont autant d'objets « oniriques » (Lahire, 2018) capables de mobiliser les individus et qui sont mobilisés par eux à travers le « registre des croyances » (Veyne, 1983) pour agir sur un monde bien réel.

¹²⁹⁸ Avec la naissance de la démocratie comme structure politique des rapports sociaux, Marcel GAUCHET explique que nous avons assisté « *au passage de la société de religion, c'est-à-dire de la société assujettie, à la société sujette d'elle-même en tant que société structurée hors religion* » (Gauchet, 1985, p. 248).

¹²⁹⁹ Le concept de « rationalité » définit et mesure la capacité de raisonnement telle qu'elle se manifeste dans le comportement humain : un individu rationnel fondera sa pensée sur la raison et sur la logique. Pour Max WEBER, le « désenchantement du monde » a fait de la rationalité un fondement de la société moderne et le recours croissant à la science et à la technique assure le rôle social des mythes et de la magie.

Souvent sacrifiés sur l'autel de la rationalité, ils renferment une puissance heuristique considérable pour comprendre le social.



« [...] *La méthode analytique jointe au souci de ne tenir compte que de ce qui est directement observable ne permet pas de saisir ce qui donne à la fois leur unité et leur sens aux phénomènes politiques. Ce qui lui échappe, c'est une certaine architecture mentale, un cadre psychique collectif qui, dans le moment où il intègre les faits, les ordonne en une sorte de surréalisme d'où procède la signification du réel concret.* » (Burdeau, 1979, p. 32)

La nature du politique invite donc le chercheur à ne pas l'appréhender comme un donné, mais comme une « construction sociale » (Berger, Luckmann, 1966). Pour saisir ses abstractions, il faut s'afférer à une sociologie compréhensive des pratiques cognitives et discursives (Zittoun, 2013) qui donnent sens à l'insensé.

Au fond, « *la valeur de la vérité est inutile* » (Veyne, 1983, p. 136) puisque le « mythe » repose sur sa capacité à mettre en récit (Roe, 1994) une croyance dont l'interprétation ne peut être dissociée du contexte d'où elle prend toute sa signification (Favret-Saada, 1977)¹³⁰⁰. Parce qu'il revêt le caractère absolu de la nécessité, il ne s'agit pas de démontrer la fausseté du « mythe » mais plutôt de retrouver son fond de vérité¹³⁰¹. Confrontée à l'absurde de l'action publique, une posture magnanime permet d'envisager l'invocation « mythique » comme un langage de l'espoir (Barthes, 1957).

En appréhendant la « démocratie participative » comme un « mythe d'action publique » (Desage, Godard, 2005), cette thèse démontre qu'il devient possible d'expliquer l'improbable reproduction de l'« offre publique de participation ».

¹³⁰⁰ Dans son ouvrage *Les mots, la mort, les sorts* publié en 1977, Jeanne FAVRET-SAADA montre comment la sorcellerie peut prendre sens dans le contexte rural et agnostique de la paysannerie bocaine des années 1970. Invitant le lecteur à se départir de la dichotomie opposant la raison à l'émotion, l'ethnologue retrace le système de significations qui articule les discours et les pratiques mystiques aux rapports de force qui structurent l'espace social. En conclusion de sa démonstration, la sorcellerie apparaît comme un mécanisme rationnel de régulation efficace des conflits et des difficultés suscités par les transformations du monde qui placent les individus en position d'« ensorcelés », c'est-à-dire en position de faiblesse dans le champ économique, politique et social.

¹³⁰¹ Formulé par William Isaac THOMAS, le « théorème de Thomas » (Merton, 1995) établit que « *si les hommes définissent des situations comme réelles, alors elles sont réelles dans leurs conséquences* » (Thomas, 1938, pp. 571-572, notre traduction).

La « démythification » de la « démocratie participative »

Depuis des temps immémoriaux, le « mythe » fonctionne comme un récit qui apporte une solution symbolique aux contradictions insolubles de la vie sociale. En organisant le réel par l'opposition de catégories fondamentales — c'est l'exemple du « cru » et du « cuit »¹³⁰² —, le « mythe » permet aux individus de rationaliser leurs expériences et d'atténuer les conflits internes de la société (Lévi-Strauss, 1955).

Afin de réduire la tension entre les représentations d'un régime à la fois « démocratique » et « anti-démocratique » — on y reviendra, le mythe de la « démocratie participative » offre un récit qui répond aux aspirations de changement de certains acteurs du champ politique. Malgré leur échec objectif, les dispositifs de l'« offre publique de participation » donnent à voir l'illusion d'une transformation démocratique — d'une « démocratisation de la démocratie » — toujours en cours qui permet de gérer symboliquement la crise du régime politique.

Parce que ce dernier ne tient que par la confiance que les individus lui accordent, le « mythe d'action publique » représente une manière de structurer le réel et de lui donner sens. Dans ce cadre, la « démocratie participative » peut être considérée comme un « régime de croyance » (Veyne, 1983) partagé par les acteurs du champ politique qui *croient* ou qui *font semblant de croire* aux dispositifs de l'« offre publique de participation ».

Ce « mythe » de l'utilité et de l'efficacité de la « participation citoyenne » remplit une double fonction sociale. D'une part, il permet de conférer une légitimité aux pouvoirs et aux politiques publiques dans une logique normative. D'autre part, il permet de matérialiser une forme d'« utopie réelle » (Wright, 2010) dans une logique compensatoire pour les citoyens dont les attentes sont désajustées avec les résultats de l'action publique. En définitive, ce récit « démocratique » est donc fait de « bricolages » incessants et d'une hybridation de références contradictoires qui crée une cohésion apparente.

¹³⁰² Dans un ouvrage intitulé *Le cru et le cuit* publié en 1964, Claude LÉVI-STRAUSS distingue le « cru » et le « cuit » pour symboliser le passage de la « nature » à la « culture », représentant la transformation par laquelle l'Homme, à travers des pratiques comme la cuisson, impose une médiation culturelle sur le donné naturel.

En se référant à la « démocratie participative » comme un idéal inatteignable et pourtant nécessaire, les acteurs de l'action publique instrumentalisent le « mythe » dans un objectif performatif : réenchanter la politique.

Toujours en quête de lui-même, l'approfondissement de l'horizon démocratique s'est imposé comme une nécessité et un sentiment d'urgence s'est propagé dans un monde « désenchanté » (Barrault-Stella, Gaïti, Lehingue, 2019 ; Blondiaux, 2021).

Parce qu'elle remet en cause le consensus fondateur (*nomos*) autour de sa « grandeur » originelle et fonctionnelle (Le Bart, 2003), la critique est parvenue à déstabiliser le champ politique (Bourdieu, 1971). Reposant toute entière sur la croyance des acteurs sociaux dans la « sacralisation » du suffrage universel et dans l'efficacité du politique à transformer la société, la cohésion du champ s'est érodée avec l'enrayement de son système de relations, symbolisé par la montée de l'abstention (Braconnier, Dormagen, 2007), la polarisation des comportements électoraux (Cautrès, Chanvril, Mayer, 2013) et l'accroissement de la méfiance et de la défiance envers le personnel politique (Dogan, 2005).

Peut-être faut-il voir dans la « crise de la démocratie représentative » le péril de l'*illusio* (Bourdieu, 1994), c'est-à-dire le bouleversement d'un rapport « enchanté » entre les structures mentales et les structures objectives du champ politique, qui permet la reproduction de la croyance dans le bien-fondé de son principe apodictique¹³⁰³ (Bourdieu, 1992).



« Si l'on en juge par le nombre et la qualité des médecins qui se pressent à son chevet, la démocratie est bien malade. [...] Nous n'en sommes plus au temps du vieux médecin de famille ; la gravité du cas et la personnalité de la maladie requièrent une réunion des augures et une confrontation de leurs diagnostics. Ceux-ci sont, hélas, concordants. Outre les lésions internes qui proviennent de l'inadaptation de ses organes, les partis et les assemblées, aux exigences de la vie politique moderne, la démocratie souffre d'un mal de langueur généralisé qui lui vient de la désaffection dont elle est objet de la part du peuple qui devrait cependant la faire vivre. Ce mal est la dépolitisation. Nul, certes, ne conteste ses néfastes effets. Mais comme les médecins rassurent leur patient, ils ne

¹³⁰³ Du grec ancien ἀποδεικτικός (qui démontre, qui prouve), l'apodictique présente un caractère universel et absolument nécessaire. Un principe apodictique revêt le caractère évident d'une proposition démontrée (institutionnalisée).

peuvent se résoudre à la dire condamnée. Si bien que, après avoir brossé un tableau lucide et cruel des symptômes du mal, nous les voyons, espérant contre tout espoir, faire confiance à une thérapeutique inédite qui emprunterait sa vertu salvatrice à une sorte de principe vital que la démocratie porterait en elle et qui assurerait sa résurrection. » (Burdeau, 1964, pp. 109-110)

Face à cette « prophétie » (Festinger, Riecken, Schachter, 1956) qui revient sans cesse pour annoncer la « fin du monde » démocratique, la « participation citoyenne » apparaît presque comme le « messie ».

Traditionnellement, le débat sur la « démocratie participative » est structuré sur un mode binaire entre « ceux qui y croient » et « ceux qui n’y croient pas » — ou plus (Carrel, 2013). En politique où le combat pour les idées s’apparente souvent à une « croisade » (Gusfield, 1963), les faits perdent leur neutralité morale et s’apprécient selon les critères du « Bien » et du « Mal » (Burdeau, 1979). S’il est nécessaire de prendre en compte ce manichéisme et de l’appréhender comme un moteur essentiel de la dynamique politique — en effet, peu d’individus revendiquent leur appartenance au camp des « salauds » quand beaucoup sont animés de la foi des « héros » —, une autre voie est possible pour affiner l’analyse : les deux discours ne s’annulent pas, mais se nourrissent l’un l’autre (Boudic, 2007).

Pour aller plus loin, le « microscope du politiste » (Sawicki, 2000) doit objectiver les « schismes » qui s’opèrent dans la « communion » : tous les « croyants » ne « croient » pas aux mêmes « dogmes », ni avec la même « ferveur » (Petit, 2017 ; Lefebvre, Petit, Talpin, 2020)¹³⁰⁴. La « nébuleuse participative » (Mazeaud, Nonjon, 2018) est éclatée en un ensemble de branches qui luttent et s’allient parfois entre elles dans la compétition continue qui met en jeu la définition du « référentiel » (Muller, 1984) de l’action publique et la définition de l’autorité légitime (Genieys, Smyrl, 2008).

Ces conceptions démocratiques influencent simultanément le champ politique ; les « paradigmes » (Kuhn, 1962 ; Hall, 1986) qui flottent dans l’air constituent différents moments (Kazepov, Scott, Silver, 2010) d’un même mouvement de (re)production de « cycles d’engouement » (Smelser, 1962 ; Tarrow, 1994) pour la « démocratie participative ». Dans cette thèse, on a démontré que le dispositif des conseils citoyens participe de cette dynamique.

¹³⁰⁴ À ce titre, notre analyse de la « nébuleuse néo-communautarienne » gagnerait à être complexifiée. Loin d’être homogène, celle-ci est traversée par des désaccords idéologiques.

L'échec d'une prophétie : le cas des conseils citoyens



« Les sociologues sont des médecins légistes, qui attendent que le cadavre soit suffisamment attaqué par la pourriture pour le décrire avec davantage de matière dans leurs travaux. »

Citation extraite d'un entretien informel avec un membre du cabinet du ministre de la Ville, hôtel de Broglie, Paris, 15 février 2016.

Emblématique des phénomènes d'alternance entre « goût » et « dégoût » de l'État pour l'idéal de la démocratie locale, la politique de la Ville s'est avérée un terrain de recherche privilégié pour étudier les ressorts du mythe de la « démocratie participative ».

En retraçant la généalogie de la « croyance » et de ses (més)usages à travers l'institutionnalisation de la politique de la Ville en général et à travers la fabrique du dispositif des conseils citoyens en particulier, nous avons souhaité contribuer à une « mise en histoire » (Bacqué, Sintomer, 2010) de l'« offre publique de participation » façonnée par des phénomènes d'apparition, de disparition et de réapparition du « mythe d'action publique » au gré des « référentiels sectoriels » qui se sont succédés (Epstein, 2016 ; Kirszbaum, 2022).

Tout d'abord, l'élaboration du dispositif des conseils citoyens (**partie 1**) trouve ses origines dans les « révoltes sociales » de 2005 qui ont mis au jour les insuffisances de la politique de la Ville et qui a suscité l'émergence et la réémergence de revendications pour « révolutionner » les pratiques de « démocratie participative » dans les quartiers populaires (**chapitre 1**). Cette pression exercée par une « nébuleuse » puis par une « coalition de cause » néo-communautariennes — composées d'élus, de militants, de professionnels et d'universitaires — réunies autour des théories et des pratiques de l'*empowerment* a contribué à mettre à l'agenda politique l'enjeu de la participation citoyenne par leur mobilisation dans les « espaces périphériques » de la réforme. Intégrées par l'« ordre institutionnel » dans la

« nébuleuse réformatrice » (Topalov, 1999) de 2014, les revendications « participationnistes » ont été désintégrées sous l'effet des mécanismes d'inertie de l'action publique relevant principalement de la « dépendance au sentier » (Pierson, 1993) (**chapitre 2**).

Ensuite, la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens (**partie 2**) a révélé des tensions importantes entre les différents acteurs de l'action publique en charge du pilotage de la politique de la Ville (État, intercommunalités et communes), chacun cherchant à imposer sa vision de la « démocratie participative » ; c'est-à-dire essentiellement une « participation sous contrôle » (Gourgues, Mazeaud, 2022a). Ces « luttes d'institutions » (Gaxie, 1997) — qui opèrent surtout à l'intérieur même des organisations — ont contribué à fragmenter le processus d'« implémentation » des conseils citoyens, empêchant de mettre en place une réelle coordination du dispositif et l'épanouissement de la participation citoyenne dans les QPV. À l'échelle mésoscopique, la « démocratie participative » relève plus d'un exercice de gestion symbolique réalisé sous la contrainte que d'un véritable processus de transformation sociale (**chapitre 3**). Malgré l'introduction de nombreuses innovations potentiellement porteuses d'une dynamique de changement dans le cadre juridique des conseils citoyens (mise en place obligatoire, « coconstruction », tirage au sort, indépendance et autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics), le « bricolage » permanent (Lascoumes, 1994) et institutionnalisé (Garraud, 2000) du dispositif a complètement « absorbé » (Lefebvre, 2012) la portée — en tout cas les velléités — réformatrice de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (**chapitre 4**).

Enfin, l'évaluation du dispositif des conseils citoyens (**partie 3**) met au jour l'inertie des politiques de « démocratie participative ». En dépit d'un constat partagé sur les dysfonctionnements des conseils citoyens, les critiques ne suffisent pas à remettre définitivement en cause leur existence. Ce « déni collectif » de la faillite de l'« offre publique de participation » contribue à maintenir en vie le mythe de la « démocratie participative » qui reproduit perpétuellement les mêmes réformes, les mêmes dispositifs, les mêmes publics, les mêmes effets et donc les mêmes échecs (**chapitre 5**). Cependant, la « lutte pour la reconnaissance » (Honneth, 1992) des habitants des quartiers populaires qui se sont saisis d'un « engagement participatif » (Petit, 2017) dans les conseils citoyens permet de maintenir l'illusion d'une utilité politique et sociale des dispositifs de « démocratie participative ». En ce sens, le

« mythe d'action publique » fournit une réponse symbolique aux attentes démocratiques sans offrir de changement politique substantiel (**chapitre 6**).

Ainsi, c'est sans doute la théorie de la « dissonance cognitive » (Festinger 1957) qui explique le mieux les mécanismes par lesquels les acteurs de l'action publique continuent à défendre la « démocratie participative » malgré l'échec objectif de l'« offre publique de participation ».

Confrontés au décalage entre les attentes et les résultats des politiques de « démocratie participative », les individus réduisent les tensions contradictoires qu'ils éprouvent face à l'échec par un processus de réinterprétation. Pour les pouvoirs publics, ce mécanisme permet de présenter les dysfonctionnements des dispositifs de l'« offre publique de participation » comme des problèmes conjoncturels plutôt que comme des limites structurelles¹³⁰⁵. Pour les participants, ce mécanisme permet de reconfigurer leur « engagement participatif » en un acte moral pourvoyeur de « bénéfices symboliques » (Gaxie, 1977 ; Gaxie, 2005) qui compensent une participation civique apparemment dénuée de sens et d'intérêt afin de revaloriser leur statut social.

Dans leur livre intitulé *When Prophecy Fails. A Social and Psychological Study of a Modern Group That Predicted the Destruction of the World* publié en 1956, Leon FESTINGER, Henry W. RIECKEN et Stanley SCHACHTER identifient quatre conditions pour qu'un regain de ferveur puisse survenir après le démenti infligé par les faits : l'existence d'une conviction, l'engagement d'adeptes sur cette conviction, la possibilité d'une réfutation sans équivoque et la disponibilité d'un soutien social au lendemain du désaveu (Festinger, Riecken, Schachter, 1956). En **introduction générale**, nous avons fixé l'objectif d'examiner si ces conditions étaient remplies dans le cas de la « démocratie participative » pour démontrer sa nature et sa puissance mythiques.

Premièrement, la conviction au cœur de la « démocratie participative » repose sur l'idée largement partagée que l'implication directe des citoyens dans les processus décisionnels renforce l'efficacité et la légitimité de l'action publique. Deuxièmement, l'engagement des « adeptes » de la « démocratie participative » se manifeste par la

¹³⁰⁵ Par ailleurs, les pratiques d'évaluation renforcent ce processus en donnant l'apparence d'un apprentissage continu et d'une amélioration « incrémentale » (Lindblom, 1959) des politiques publiques.

reproduction de l'engagement des « habitués » et par la « conversion » des « inouïs » de la participation citoyenne. Troisièmement, l'évaluation des dispositifs de l'« offre publique de participation » donne la possibilité d'une réfutation sans équivoque des promesses du mythe de la « démocratie participative ». Quatrièmement, un certain nombre d'« adeptes » soutiennent toujours l'idée d'améliorer les dispositifs en échec plutôt que de les abandonner. Dès lors que ces quatre conditions sont remplies, la reproduction de l'« offre publique de participation » devient évidente. Cependant, des développements récents pourraient peut-être bouleverser l'inertie des politiques de « démocratie participative ».

Ce 26 mars 2024, le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel afin de déclasser¹³⁰⁶ trois articles de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 : l'article 6 (portant sur les contrats de ville), l'article 13 (sur les anciens QPV placés en veille active) et l'article 7 (sur les conseils citoyens). En particulier, les « Sages » ont été interrogés sur la nature juridique du « tirage au sort ». Dans sa décision rendue le 25 avril 2024, le Conseil a estimé que « *les dispositions ne mettent en cause aucun des principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi* » et qu'elles ont donc un caractère réglementaire.

Au moment où nous rédigeons cette conclusion générale, un acte administratif — un décret ou un arrêté ministériel par exemple — s'apprêterait à être signé par le gouvernement pour « tuer » légalement l'esprit de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 qui a présidé à la création des conseils citoyens. *A priori*, c'est l'obligation légale de créer un conseil citoyen dans chaque quartier prioritaire qui serait remise en cause. Cette « mort » du « dernier » dispositif de « démocratie participative » de la politique de la Ville — qu'elle soit matérielle ou symbolique — marque à la fois l'échec annoncé d'une « prophétie », et son éternel recommencement. À moins que...

Répondant définitivement à sa problématique, cette thèse pourrait trouver là son achèvement. Cependant, notre travail de recherche invite à une réflexion plus large. En effet, si le mythe de la « démocratie participative » se perpétue pour atténuer

¹³⁰⁶ En droit, le « déclassement » désigne la procédure par laquelle une loi est rétrogradée dans la hiérarchie des normes juridiques, en passant du domaine législatif au domaine réglementaire. Cette disposition exceptionnelle doit permettre à l'exécutif de modifier ou d'abroger un texte de loi, prérogative qui est normalement réservée au Parlement.

la « dissonance cognitive » des acteurs du champ politique, alors cette démonstration met aussi au jour l'existence d'un mythe de la « démocratie représentative ».

L'avènement de la « démocratie post-représentative »



« Comment un régime institutionnel (la représentation) qui exclut la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir en est venu à être désigné par un terme (la démocratie) dont le sens étymologique aussi bien que l'interprétation classique impliquent au contraire cette participation ? »

COLLIOT-THÉLÈNE Catherine, « L'ignorance du peuple », in DUPRAT Gérard (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1998, p. 17.

Au fondement de la « démocratie représentative » réside l'idée que des « représentants » sont élus pour exprimer et pour défendre les intérêts des citoyens dans les processus décisionnels. Ce régime politique basé sur la délégation du pouvoir s'est imposé au fil du temps en réponse à la complexification croissante des sociétés modernes. En raison de la « rationalisation » du champ politique, la « chose publique » nécessiterait désormais de mettre en œuvre des compétences spécialisées développées par des « professionnels de la politique » (Weber, 1919) afin de résoudre les problèmes publics.

Dans une perspective critique, la « démocratie représentative » est pourtant incontestablement « anti-démocratique » par essence (Manin, 1995 ; Mouffe, 2000 ; Rosanvallon, 2006).

Premièrement, les citoyens renoncent à leur souveraineté — et par là même se déresponsabilisent et se dépolitisent — en désignant un « représentant » qui décidera à leur place. Deuxièmement, les électeurs font leur choix parmi un panel de candidats

qui recherchent le pouvoir¹³⁰⁷, qui ne sont pas représentatifs de la population et qui sont souvent désignés par le système politique dans une logique « aristocratique » (Sintomer, 2011b)¹³⁰⁸. Troisièmement, l'élection favorise la division du corps électoral dans des « ligues » politiques soumises à la « loi d'airain de l'oligarchie » (Michels, 1911) et qui s'affrontent dans un contexte de « lutte des places » peu propice à l'élaboration de solutions collectives allant dans le sens de l'intérêt général (Weil, 1950). Quatrièmement, le principe même de l'élection incite au mensonge¹³⁰⁹ pour conquérir et conserver le pouvoir politique (Bakir *et al.*, 2018). Cinquièmement, l'élection pousse à la corruption (Bezès, Lascoumes, 2005 ; Vergara, 2020)¹³¹⁰. Sixièmement, l'élection accorde un « blanc-seing » aux élus¹³¹¹, frustre les oppositions (Blondel, 2007)¹³¹² et étouffe les résistances contre les abus de pouvoir (Runciman, 2018)¹³¹³. Tout se passe comme si la « démocratie représentative » avait été mise en

¹³⁰⁷ « Car enfin le trait le plus visible dans l'homme juste est de ne point vouloir du tout gouverner les autres, et de se gouverner seulement lui-même. Cela décide tout. Autant dire que les pires gouverneront. » CHARTIER Émile-Auguste (Alain), *Propos sur les pouvoirs*, Paris, Gallimard, « Folio », 1985 (1925), p. 44.

¹³⁰⁸ En apparence, les élections « primaires » — ouvertes ou fermées — offrent une démocratisation du processus de sélection des candidats (Lefebvre, Treille, 2016). Cependant, ces procédures sont fortement encadrées par les structures partisans, ce qui limite l'accès aux primaires à des acteurs déjà intégrés dans le système politique. Dans le cas des primaires « citoyennes », un « cens caché » (Gaxie, 1978) filtre *de facto* les candidatures de celles et de ceux qui ne disposent pas des capitaux suffisants pour se présenter. Cette forme d'élection constitue néanmoins une ouverture relative du processus de sélection qui offre des pistes intéressantes pour diversifier, au moins partiellement, l'offre politique.

¹³⁰⁹ Cette formulation, particulièrement directe, fait référence aux promesses électorales ajustées aux attentes des électeurs et qui sont prises au détriment d'une présentation fidèle des contraintes et des réalités politiques.

¹³¹⁰ Dans un ouvrage publié en 2024, Nicolas DEMAZIÈRE et Rémi LEFEBVRE analysent les transformations récentes du métier d'élu. Leur hypothèse d'un « déclassement » des élus — surtout à l'échelle locale — pourrait expliquer pour partie l'inflation des scandales politico-financiers (Demazière, Lefebvre, 2024). Cependant, nous avançons aussi l'influence d'un processus de « démoralisation » de la vie politique française déjà ancien et qui s'est accéléré de façon décomplexée avec le renouvellement partiel du personnel politique depuis 2017 (Dolez, Fretel, Lefebvre, 2019).

¹³¹¹ Par exemple, on pense à l'irresponsabilité dont les élus jouissent pour tous les actes qu'ils accomplissent en cette qualité — une disposition héritée de la monarchie selon laquelle « le roi ne peut mal faire » et à l'inviolabilité qui régleme les conditions d'exercice de l'action pénale pour les actes étrangers à la fonction parlementaire.

¹³¹² Pour rendre constructif l'antagonisme entre la majorité et l'opposition, certains pays — dans les systèmes de type « Westminster » par exemple — ont mis en place des « cabinets fantômes » (*shadow cabinets*), c'est-à-dire des équipes parlementaires qui répliquent les postes ministériels du gouvernement en place afin de se préparer à occuper ces fonctions en cas de changement de majorité.

¹³¹³ Alors que l'élection est censée garantir le bon déroulement du processus de reddition des comptes, ce sont les mêmes candidats — des « habitués » de l'élection — qui se re-présentent et qui se font réélire dans un système politique fermé en dépit des nombreuses déceptions qu'ils infligent à leurs électeurs. Dans ce cas, la prise en compte du vote blanc et l'interdiction de se porter à nouveau candidat pour les personnalités écartées permettrait de renouveler le personnel politique. Par ailleurs, les procédures de contrôle des pouvoirs — comme la motion de censure et la destitution par exemple — s'avèrent peu efficaces, car elles contraignent les parlementaires à risquer leur mandat et les privilèges qui y sont associés.

place pour tenir à l'écart les « profanes » de la vie politique et servir les intérêts d'une élite dirigeante (Rancière, 2005).

Introduit dans la Constitution française des 3 et 4 septembre 1791 — la première de l'histoire de l'État français —, le suffrage censitaire a instauré d'emblée une barrière économique entre les citoyens et le droit de vote¹³¹⁴. Sous la Restauration (1815-1830), ce modèle renforce encore les inégalités politiques. Par exemple, la « loi du double vote » promulguée le 29 juin 1820 sous le règne de Louis XVIII crée des collèges électoraux où les plus riches jouissent d'un double poids électoral. Après la Révolution française de 1789, ces dispositifs de contrôle permettent de maintenir les conservateurs au pouvoir et de consolider l'influence de l'ordre dominant sur les choix politiques nationaux (Pinol, 1984 ; Huard, 1991).

Faisant suite à l'introduction du suffrage « universel » en 1848 pour lequel Daniel GAXIE a démontré l'existence d'un « cens caché » (Gaxie, 1978), l'influence des élites économiques s'est transformée. Dans les régimes démocratiques, le pouvoir reste concentré entre les mains d'une minorité de groupes organisés disposant de ressources importantes (Dahl, 1961). Pour ce faire, les élites économiques, militaires et politiques se côtoient et s'entraident pour maintenir leur position dominante dans la société (Wright Mills, 1956). Cette interdépendance s'illustre notamment dans le financement des campagnes électorales — en particulier aux États-Unis d'Amérique, mais la tendance s'est largement exportée en Europe — où les candidats sont fortement dépendants des financements octroyés par les acteurs publics et surtout privés (François, Phélippeau, 2017).

Cette « privatisation » indirecte de la démocratie représentative conduit à un déséquilibre structurel dans le système politique. Plutôt que de rendre des comptes à leurs électeurs, les élus se retrouvent dépendants des groupes économiques qui les soutiennent — Emmanuel MACRON se révèle un idéal-type de ce phénomène, on y reviendra (Dolez, Fretel, Lefebvre, 2019). Ainsi, cette « capture » du pouvoir par les « puissances d'argent » crée un décalage entre la représentation formelle (celle qui émane du vote) et la représentation réelle (Bourdieu, 2012).

¹³¹⁴ Alors que la Constitution de l'an I (1793) est la première à prévoir un droit de vote non censitaire, elle ne sera jamais appliquée.

Élaborée dans un contexte de crise — celui de la guerre d’Algérie sous la IV^e République (1946-1958) —, la Constitution de la V^e République ne donne, en soi, aucun pouvoir au peuple. Ce constat n’a rien d’étonnant, car le texte censé fixer les nouvelles règles du « jeu » politique a été rédigé par les « joueurs » eux-mêmes¹³¹⁵. Dans son article 3, le texte dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple* »¹³¹⁶, certes. Cependant, celui-ci « *l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum* »¹³¹⁷. En dépit de l’« esprit » de la Constitution de 1958, la souveraineté nationale s’est peu à peu érodée, notamment par l’engagement de la France dans une construction européenne largement rejetée par référendum au début du XXI^e siècle¹³¹⁸.

En 2005, les Européens étaient appelés à se prononcer sur le Traité établissant une Constitution pour l’Europe (TCE). Malgré une campagne médiatique¹³¹⁹ et politique massivement orientée en faveur du « oui »¹³²⁰, les Français répondent « non » à 54,68 % des suffrages exprimés le 29 mai (Cautrès, 2005 ; Grunberg, 2005)¹³²¹. Cependant, le traité de Lisbonne (Portugal) du 13 décembre 2007 — ratifié par le président Nicolas SARKOZY pour la France — passe outre la volonté des citoyens européens¹³²² et reprend la majorité des propositions initiales sous forme d’amendements. « *Il n’y a pas de mandat du non* », déclarait Michel BARNIER — qui

¹³¹⁵ En 1789, l’Assemblée nationale constituante était composée de 1 145 députés dont 584 du Tiers état (51 %), 291 du clergé (25,41 %) et 270 de la noblesse (23,58 %) pour élaborer la Constitution de 1791. En 1958, la Constitution de la V^e République a surtout été écrite par un comité d’experts placé sous la direction de Michel DEBRÉ — un proche collaborateur du général Charles DE GAULLE —, lequel a d’abord été élu président de la République par un collège électoral composé de parlementaires, de conseillers généraux et de représentants des assemblées municipales (et pas au suffrage universel).

¹³¹⁶ « Article 3 », in *Constitution du 4 octobre 1958, conseil-constitutionnel.fr* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>>, consulté le 18 octobre 2024.

¹³¹⁷ *Ibid.*

¹³¹⁸ Toutefois, il faut rappeler que les Français ont voté par deux fois « pour » la construction européenne lors du référendum sur l’élargissement de la Communauté économique européenne (CEE) en 1972 et sur le Traité sur l’Union européenne (TUE) en 1992. Comme celui de 2005, ces deux référendums ont fait l’objet d’une campagne très orientée.

¹³¹⁹ À ce propos, le phénomène d’accaparement des médias par de grands groupes économiques pose une question démocratique majeure, car il limite la pluralité des voix et influence de manière disproportionnée l’opinion publique et les débats politiques en fonction d’intérêts particuliers.

¹³²⁰ Pour certains observateurs, cette forme de « propagande » intersectorielle et généralisée a empêché la tenue d’un véritable débat contradictoire sur la question. Action critique médias (ACRIMED), « 10 ans après, retour sur le traitement médiatique du référendum sur le TCE », *acrimed.org* [en ligne], 29 mai 2015. Disponible sur : <<https://www.acrimed.org/10-ans-apres-retour-sur-le-traitement-mediatique-du-referendum-sur-le-TCE>>, consulté le 18 octobre 2024.

¹³²¹ Pour nuancer, les experts pourront nous opposer que le « non » au référendum du 29 mai 2005 répondait davantage à la question du type d’Europe — sociale ou libérale, élargie ou restreinte — que du TCE à proprement parler (Brouard, Grossman, Sauger, 2007), ou encore que ce rejet sanctionnait en fait la politique intérieure du gouvernement de Jean-Pierre RAFFARIN (Mange, Marchand, 2007).

¹³²² Le 1^{er} juin 2005, les électeurs des Pays-Bas refusent à leur tour la Constitution européenne par référendum à 61,54 % des voix.

sera l'un des principaux artisans du nouveau Traité au sein du groupe Amato — au lendemain du vote¹³²³.

Depuis cette « trahison démocratique » — 19 ans déjà —, les Français n'ont plus été consultés par référendum¹³²⁴. En revanche, l'influence de l'UE sur leur vie, elle, n'a cessé de croître de façon tout à fait exponentielle. Dans la littérature scientifique, la question du « déficit démocratique » fait d'ailleurs l'objet de nombreuses controverses¹³²⁵. Reste que les décisions qui émanent de la Commission européenne sont prises par des « technocrates »¹³²⁶ qui ne sont pas directement élus par les ressortissants européens (Schmidt, 2013). Par conséquent, la souveraineté des États-nations — au sens westphalien¹³²⁷ du terme — et donc du peuple français qui en est le détenteur légitime, est fortement compromise.

Toujours dans une perspective de « jeux d'échelles » (Revel, 1996), il faut tenir compte des « effets papillon » — c'est-à-dire de la chaîne des événements qui se répercutent les uns les autres — impulsées par les représentations et par les décisions dictées par l'échelon supranational qui aliment, directement ou indirectement, la crise de la « démocratie représentative ».

Dans un article scientifique intitulé « American Nightmare. Neoliberalism, Neoconservatism and De-Democratization » publié dans la revue *Political Theory* en 2006, Wendy BROWN forge le concept de « dé-démocratisation » pour décrire le processus de transformation par lequel les principes démocratiques se sont progressivement érodés sous l'effet conjugué des rationalités néolibérales et néoconservatrices. En pratique, la « dé-démocratisation » se manifeste par la dévalorisation de la liberté, de l'égalité et de la citoyenneté substantielle — c'est-à-dire de la participation active et significative des citoyens à la vie politique. Ce processus

¹³²³ RIVET Marion, « "Il n'y a pas de mandat du non" : quand Barnier réagissait au vote des Français contre le TCE en 2005 », *Marianne* [en ligne], 6 septembre 2024. Disponible sur : <<https://www.marianne.net/politique/union-europeenne/il-ny-a-pas-de-mandat-du-non-quand-barnier-reagissait-au-vote-des-francais-contre-le-tce-en-2005>>, consulté le 18 octobre 2024.

¹³²⁴ Entre 1958 et 2024, les Français n'ont été consultés qu'à neuf reprises par référendum.

¹³²⁵ Certains chercheurs critiquent ce déficit (Majone, 1998), d'autres le « défendent » ardemment (Moravcsik, 2003) et d'autres encore sont un peu plus mesurés et invitent à réviser la théorie démocratique pour s'adapter aux nouvelles formes de gouvernance supranationale et globalisée (Goodhart, 2007).

¹³²⁶ Pour une revue de la « carrière savante » de cette notion polémique : Eymeri-Douzans, 2019.

¹³²⁷ Le système international westphalien est un ordre politique établi par les traités de Westphalie de 1648 qui consacrent la souveraineté des États-nations, l'égalité juridique entre eux et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États, structurant ainsi les relations internationales sur la base d'entités politiques territoriales autonomes.

aboutit à la production d'individus indifférents à leur propre liberté et à la responsabilité de l'État, permettant l'installation d'un régime où l'autorité s'impose sans véritable contestation (Brown W, 2006).

Face à la « prophétie » de la « fin du monde » démocratique, la majorité de la population mondiale semble effectivement marquée par l'indifférence et par le fatalisme. Pourtant, on observe régulièrement le retour de cet enjeu dans les mobilisations sociales depuis les années 2010 : « Printemps arabe » (2010), Mouvement des « Indignés » (2011), Occupy Wall Street (2011), Nuit debout (2016), « Gilets jaunes » (2018) et Convoi de la liberté (2022) par exemple.

En France, les « Gilets jaunes » — qui ont suscité une production scientifique à la hauteur des enjeux (Bendali, Rubert, 2020) — ont « *clairement associé à leur expression d'un sentiment d'injustice collective une critique des dysfonctionnements de la démocratie représentative* » (Blondiaux, 2021, p. 89). En effet, leur revendication d'instaurer un Référendum d'initiative citoyenne (RIC) — c'est-à-dire de donner aux citoyens la possibilité de proposer et de censurer les lois, de modifier la Constitution et de révoquer leurs élus par voie référendaire — défend une conception « citoyenniste » de la démocratie qui repose sur « *une déprofessionnalisation de la politique, au profit d'une participation directe des citoyens, visant à faire régner l'opinion authentique du peuple, sans médiation* »¹³²⁸. Pour le dire avec Loïc BLONDIAUX, « *c'est parce que les représentants se seraient mis au service des seuls puissants et auraient abandonné la défense des intérêts des catégories moyenne et populaire*¹³²⁹ qu'il est jugé à ce point décisif de leur reprendre le pouvoir » (Blondiaux, 2021, p. 89).

Alors que le mouvement des « Gilets jaunes » semait les graines d'une nouvelle « Révolution française » pour faire basculer le monde dans une ère politique « post-représentative » (Tormey, 2015), une répression sans précédent s'est abattue sur le peuple insurgé (Mauger, 2019). Toutefois, c'est la pandémie de Covid-19 et la gestion

¹³²⁸ HAYAT Samuel, « Les Gilets jaunes et la question démocratique » [en ligne], samuelhayat.wordpress.com, 24 décembre 2018. Disponible sur : <<https://samuelhayat.wordpress.com/2018/12/24/les-gilets-jaunes-et-la-question-democratique/>>, consulté le 20 février 2019.

¹³²⁹ En 2024, les conflits irrésolus de la gauche française et sa déconnexion avec les catégories populaires (Lefebvre, Sawicki, 2006 ; Lefebvre, 2011a) resurgissent d'ailleurs dans le débat politique avec la dénonciation par François RUFFIN de la stratégie politique de LFI. RUFFIN François, *Itinéraire. Ma France en entier, pas à moitié !*, Paris, Les Liens qui libèrent (LLL), 2024, 160 pp.

autoritaire de la crise sanitaire¹³³⁰ qui est venue lui donner le « coup de grâce » : interdiction de se rassembler, couvre-feux, confinements, mise en place d'un « passe sanitaire » et d'un « passe vaccinal ». Contre toute attente, il semblerait que les Français se soit finalement accommodés de ce régime d'état d'urgence sanitaire permanent dans l'espoir de retrouver « le monde d'avant » — comme en témoigne d'ailleurs la couverture vaccinale¹³³¹ et l'échec populaire du « Convoi de la liberté ».

Pendant notre doctorat, nous avons effectivement observé un basculement progressif dans une nouvelle ère « post-représentative ». Seulement, ce n'était pas celle à laquelle les théoriciens critiques de la démocratie s'attendaient.

En 2017, Emmanuel MACRON est devenu président de la République à la faveur d'un rejet massif de la gauche et de la droite de gouvernement qui symbolise, avec la progression constante de l'abstention et du vote intermittent¹³³², le désenchantement des Français vis-à-vis de la politique (Barrault-Stella, Gaïti, Lehingue, 2019). Pour répondre à la crise de régime, le personnel politique n'a rien fait. Plus exactement, les tenants de la « démocratie représentative » ont assumé.

Cette dernière décennie, les élites politiques ont multiplié les « dénis de reconnaissance » (Honneth, 1992) à l'égard du peuple français. D'une part, ils se sont manifestés par de la violence symbolique à travers le « mépris »¹³³³, l'« insulte » (Passard, 2024), l'ignorance des revendications portées par les mouvements sociaux,

¹³³⁰ HAYAT Samuel, « La démocratie à l'épreuve du coronavirus » [en ligne], *samuelhayat.wordpress.com*, 23 mars 2020. Disponible sur : <<https://samuelhayat.wordpress.com/2020/03/23/la-democratie-a-lepreuve-du-coronavirus/>>, consulté le 19 octobre 2024 ; *Le Figaro*, « Covid-19 : avec les restrictions sanitaires, la France classée comme "démocratie défaillante" par *The Economist* », *Le Figaro* [en ligne], 4 février 2021. Disponible sur : <<https://www.lefigaro.fr/international/covid-19-avec-les-restrictions-sanitaires-la-france-classée-comme-democratie-defaillante-par-the-economist-20210204>>, consulté le 19 octobre 2024.

¹³³¹ Pendant la pandémie de Covid-19, l'État entreprend une véritable campagne de stigmatisation à l'égard des « non-vaccinés » que le président de la République déclare d'ailleurs souhaiter « emmerder ». BEAUMONT Olivier, DOUKHAN David, THÉVENIAUD Pauline, VERNET Henri, WESTFREID Marcelo, « Europe, vaccination, présidentielle... Emmanuel Macron se livre à nos lecteurs », *Le Parisien* [en ligne], 4 janvier 2022. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/politique/europe-vaccination-presidentielle-emmanuel-macron-se-livre-a-nos-lecteurs-04-01-2022-2KVQ3ESNSREABMTDWR25OMGWEA.php>>, consulté le 19 octobre 2024 ; BERROD Nicolas, GALLET Ludwig, « "Emmerder" les non-vaccinés : récit d'une onde de choc après les propos d'Emmanuel MACRON », *Le Parisien* [en ligne], 5 janvier 2022. Disponible sur : <<https://www.leparisien.fr/politique/emmerder-les-non-vaccines-recit-dune-onde-de-choc-apres-les-propos-demmanuel-macron-05-01-2022-BXOOLL5TZFAUHE6L3GIJ7U2JWM.php>>, consulté le 19 octobre 2024.

¹³³² ALGAVA Élisabeth, BLOCH Kilian, « Vingt ans de participation électorale : en 2022, les écarts selon l'âge et le diplôme continuent de se creuser », *Insee Première* [en ligne], n° 1 929, 17 novembre 2022. Disponible sur : <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6658143>>, consulté le 19 octobre 2024.

¹³³³ PUDAL Bernard, « Une philosophie du mépris », *Le Monde Diplomatique* [en ligne], mars 2019. Disponible sur : <<https://www.monde-diplomatique.fr/2019/03/PUDAL/59625>>, consulté le 19 octobre 2024.

le passage « en force » de mesures antisociales¹³³⁴ et les formes de répression « à bas bruit » (Talpin, 2016). D'autre part, ils se sont manifestés par de la violence physique de plus en plus systématique (De Maillard, Skogan, 2023) — notamment, mais plus exclusivement, contre les habitants des quartiers populaires (Mauger, 2019 ; Talpin, 2020 ; Delfini, Talpin, Vulbeau, 2021 ; Jobard, 2022 ; Hayes, Ollitrault, 2024).

En 2022, Emmanuel MACRON a été réélu « par défaut » au terme d'une « non-campagne ». Alors qu'il n'avait rassemblé que 27,85 % des voix au 1^{er} tour, le président de la République sortant l'a emporté à la faveur d'un nouveau « barrage républicain »¹³³⁵. Bien que ce vote l'« oblige »¹³³⁶, Emmanuel MACRON n'a modifié ni son comportement, ni sa ligne politique. Dans le contexte d'une abstention historique (52,5 % au 1^{er} tour et 53,8 % au 2nd tour)¹³³⁷, le camp présidentiel n'a obtenu qu'une majorité relative aux élections législatives de 2022. Plutôt que de mettre en place une politique de l'ouverture et du compromis, sa Première ministre a recouru 23

¹³³⁴ Depuis 1958, l'article 49 alinéa 3 a été utilisé 112 fois (au 19 octobre 2024). Sous la présidence d'Emmanuel MACRON, il l'a été 24 fois, dont 23 fois par Elisabeth BORNE — on y reviendra ci-après. Concernant le sentiment d'injustice des Français : CAUTRÈS Bruno, IVALDI Gilles, ROUBAIN Luc, TOURNAY Virginie, « Le sentiment d'injustice révélateur de l'échec du macronisme à faire émerger une société du mérite », *Le Monde* [en ligne], 13 février 2024. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/02/13/le-sentiment-d-injustice-revelateur-de-l-echec-du-macronisme-a-faire-emerger-une-societe-du-merite_6216274_823448.html>, consulté le 19 octobre 2024.

¹³³⁵ Cette pratique récurrente depuis l'élection présidentielle de 2002 interroge. Dans le cas où des personnalités et des organisations politiques mettraient en danger la forme républicaine du gouvernement, comment se fait-il qu'elles ne soient pas interdites en vertu de l'article 89 de la Constitution ? Pourquoi laisser encore le choix aux Français si leur vote pour des candidats officiellement « interdits » est « confisqué » ? Ces arrangements ne remettent-ils pas en cause la nature « démocratique » du régime politique ? Les ralliements systématiques ne décrédibilisent-elles pas les oppositions, surtout quand cette stratégie se retourne finalement contre elles ?

¹³³⁶ MACRON Emmanuel, in « Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur sa réélection à la Présidence de la République française et le projet de son deuxième quinquennat, à Paris le 24 avril 2022 », *vie-publique.fr* [en ligne], 24 avril 2022. Disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/284950-emmanuel-macron-24042022-presidence-de-la-republique>>, consulté le 19 octobre 2024.

¹³³⁷ Dans le **cinquième chapitre**, on avait d'ailleurs rappelé que les élections municipales de 2020 n'avaient « pas eu lieu » dans un contexte marqué par la pandémie de Covid-19. En effet, l'abstention avait atteint 55 % au 1^{er} tour et 58 % au 2nd tour. De quoi interroger sur la légitimité des maires, dont certains ont été portés au pouvoir par à peine 10 % de la population en âge de voter. BUÉ Nicolas, LEFEBVRE Rémi, « Le premier tour des municipales n'a pas eu lieu », *Libération* [en ligne], 18 mars 2020. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/debats/2020/03/18/le-premier-tour-des-municipales-n-a-pas-eu-lieu_1782174/>, consulté le 20 octobre 2024.

fois¹³³⁸ à l'article 49 alinéa 3 — le fameux « 49.3 », qui permet au gouvernement d'engager sa responsabilité sur un texte de loi sans passer par un vote au Parlement — de la Constitution entre 2022 et 2024, notamment sur la réforme très controversée des retraites de 2023¹³³⁹.

Après les élections européennes qui marquent une nouvelle défaite pour Emmanuel MACRON, ce dernier prend la décision unilatérale de dissoudre l'Assemblée nationale le 9 juin 2024. Défait au 1^{er} tour des élections législatives anticipées (21,80 %), Ensemble pour la République (EPR) obtient 25,39 % des voix au 2nd tour à la faveur d'un nouveau « barrage républicain ». Cependant, le camp présidentiel arrive loin derrière le Rassemblement national (RN) qui a obtenu 37,17 % des voix (104 sièges) et le Nouveau Front populaire (NFP) qui a obtenu quant à lui 26,68 % (160 sièges)¹³⁴⁰. Contre toute attente — et après avoir largement temporisé pendant les Jeux olympiques (JO) de Paris —, Emmanuel MACRON nomme son nouveau Premier ministre le 5 septembre 2024. Alors que les Français avaient exprimé un désir souverain très clair de changement¹³⁴¹, c'est Michel BARNIER, un homme, blanc, de 73 ans, formé à l'ESC et à l'IEP de Paris, qui a exercé de nombreuses fonctions électives, ministérielles et technocratiques à l'échelle locale, nationale et supranationale, et issu d'un parti politique (LR) qui a obtenu seulement 10,49 % des

¹³³⁸ Pour être tout à fait juste, on rappellera que Michel ROCARD — figure emblématique de la « nébuleuse » communautarienne — a engagé la responsabilité du gouvernement 28 fois entre 1988 et 1991 (un « record » historique). Dénoncé par les oppositions pour sa nature « anti-démocratique » — pour mémoire, cette arme a été forgée par Charles DE GAULLE et Michel DEBRÉ en 1958 pour lutter contre l'instabilité qui caractérisait la IV^e République —, le « 49.3 » est pourtant utilisé ou envisagé quand ses détracteurs parviennent ou croient parvenir au pouvoir. CIMBIDHI Eloïse, « Matignon : Lucie Castets "ne peut pas affirmer" qu'elle n'utilisera pas de 43-3 », *Le Figaro* [en ligne], 25 juillet 2024. Disponible sur : <<https://www.lefigaro.fr/politique/matignon-lucie-castets-ne-peut-pas-affirmer-qu'elle-n-utilisera-pas-de-49-3-20240725>>, consulté le 20 octobre 2024.

¹³³⁹ *Libération*, « Un jour sans fin. Elisabeth Borne utilise l'article 49.3 pour la 23^e fois de la législature », *Libération* [en ligne], 19 décembre 2023. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/politique/elisabeth-borne-utilise-larticle-493-pour-la-23e-fois-de-la-legislature-20231219_AWQGDOD7L5CB5OQ2ROID7PCCPE/>, consulté le 19 octobre 2024.

¹³⁴⁰ Encore une fois, la règle du scrutin uninominal majoritaire à deux tours a de quoi interroger sur la nature « démocratique » des élections législatives françaises qui favorisent toujours le candidat le plus « modéré ».

¹³⁴¹ En fait, LREM a perdu toutes les élections à l'exception des présidentielles de 2017 et 2022 et des législatives de 2017.

voix et 61 sièges aux élections législatives, qui est choisi par le président de la République, dont la rationalité le poussait pourtant à « se démettre »¹³⁴².

Dès lors que le gouvernement ne peut plus être qualifié de « démocratique » ou de « représentatif », il n'est pas étonnant que la « démocratie participative » — l'une de ses principales « machines » (Gourgues, 2010) de contrôle social (Foucault, 2004 ; Gourgues, Rui, Topçu, 2013) déployées dans une logique « policière » (Rancière, 1995 ; Rancière, 2004) pour réenchanter le champ politique — s'avère complètement défailante.

Paradoxalement, la « participation citoyenne » n'aura jamais occupé une telle place que sous le premier mandat d'Emmanuel MACRON. En effet, ce dernier a mis en œuvre successivement des consultations en ligne et des ateliers « participatifs » sur la réforme des retraites en 2018 et en 2019, un Grand débat national (GDN) en 2019 (Rouban, 2019), une Convention citoyenne pour le climat (CCC) en 2019 et en 2020 (Fourniau, Landemore, 2022) et un Carrefour des consultations publiques en 2021 (Padovani, 2022). *A priori*, ce bilan force le respect.

Dans une contribution intitulée « La participation citoyenne au service de la monarchie républicaine » publiée dans l'ouvrage *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir* en 2022, Guillaume GOURGUES et Alice MAZEAUD démontrent que l'expérimentation d'une « démocratie participative à grande échelle » (Perrineau, 2020) exacerbe le principe d'une « gouvernabilité participative » (Kübler *et al.*, 2020) où « *les dispositifs participatifs ne sont célébrés et assumés publiquement qu'à la condition sine qua non que leur pilotage et/ou prise en compte restent à l'entière discrétion du pouvoir exécutif et visent à calmer les contestations sociales* » (Gourgues, Mazeaud, 2022b, p. 54). En fait, cette entreprise est devenue l'exemple idéal-typique de l'instrumentalisation de la « participation citoyenne » au service de la « monarchie républicaine ».

¹³⁴² À l'occasion d'un « Grand débat des idées » organisé en réponse à la crise des « Gilets jaunes » le 18 mars 2019, Emmanuel MACRON déclare : « *La réalité, si on allait au bout de la logique, c'est que le président de la République, ne devrait pas pouvoir rester s'il avait un vrai désaveu en termes de majorité. En tout cas, c'est l'idée que je m'en fais et qui est la seule qui peut accompagner le fait d'assumer les fonctions qui vont avec* ». DE LA ROCHE SAINT-ANDRÉ Elsa, « Emmanuel Macron a-t-il déclaré que "le Président ne devrait pas pouvoir rester s'il avait un désaveu en termes de majorité" ? », *Libération* [en ligne], 30 août 2024. Disponible sur : <https://www.liberation.fr/checknews/emmanuel-macron-a-t-il-declare-que-le-president-ne-devrait-pas-pouvoir-rester-sil-avait-un-desaveu-en-termes-de-majorite-20240830_GZ3B6ABQJBHNHLLOGCJUFV4OU>, consulté le 20 octobre 2024.

Aujourd'hui, les « adeptes » ont acté « en même temps » l'accomplissement et l'échec de la « prophétie » sous les yeux d'un monde apathique.



« *Il n'y a pas de crise de la démocratie parce qu'il n'y a pas de réelle démocratie. Il y a un système bâtard qui n'est même pas représentatif, parce que le système représentatif suppose un contrôle des électeurs sur les élus et les gouvernements qui n'existe pas actuellement. Ce qui est en crise, c'est, tout au plus l'utopie consensuelle du gouvernement gestionnaire qui croit qu'on peut gouverner un pays comme on administre une banque d'affaires, en demandant de temps en temps à la population d'approuver son bilan. Le problème, c'est que, tout en s'exposant à sa ruine, il détruit aussi les conditions d'une réponse démocratique et laisse la place aux seules pulsions haineuses* », estime Jacques RANCIÈRE¹³⁴³

Au crépuscule de la démocratie, l'enjeu de l'inertie ou du changement des politiques de « démocratie participative » semble bien dérisoire¹³⁴⁴.

En finir avec le mythe de la « démocratie »



« *Tout se passe comme si les univers mythologiques avaient été édifiés dans le seul but d'être pulvérisés, pour permettre ainsi à de nouveaux mondes d'émerger à partir de leurs fragments.* »

BOAS Franz, in TEIT James, « Tradition of the Thompson River Indians of british Columbia », *Memoirs of the American Folklore Society*, Volume VI, Boston/New York, Houghton, Mifflin and Company, 1898, p. 18, notre traduction.

¹³⁴³ RANCIÈRE Jacques, in LARMAGNAC-MATHERON, « Jacques Rancière : “Il n'y a pas de crise de la démocratie parce qu'il n'y a pas de réelle démocratie” », *Philosophie magazine* [en ligne], 19 juin 2024. Disponible sur : <<https://www.philomag.com/articles/jacques-ranciere-il-ny-pas-de-crise-de-la-democratie-parce-qu'il-ny-pas-de-reelle>>, consulté le 19 octobre 2024.

¹³⁴⁴ D'ailleurs, c'est pour cette raison que nous avons choisi de ne pas développer davantage les résultats de notre recherche sur le dispositif des conseils citoyens. Pendant tout le processus de rédaction, nous avons eu l'impression de répéter, en moins bien, ce qui avait déjà été écrit auparavant.

Ces dernières années, la question de la « fin » de la « démocratie participative » est revenue fréquemment dans le débat public, dans la littérature scientifique et dans la littérature grise¹³⁴⁵. Cette convergence démontre peut-être l'évidence qui se dessine pour l'ensemble des parties prenantes¹³⁴⁶. Pourtant, la réponse n'est jamais tranchée. Cette thèse démontre qu'il faut voir dans cette inertie les effets d'un « mythe d'action publique ». Maintenant que nous avons dévoilé et brisé les chaînes qui retenaient notre pensée critique, est-il possible délivrer une conclusion libérée de toute entrave ?

Tout démontre que les politiques de « démocratie participative » sont condamnées à reproduire les échecs de la « démocratie représentative » dont elles ne sont que le prolongement. En raison de ses limites structurelles, l'« offre publique de participation » n'est donc pas capable de répondre aux attentes de transformation politique des citoyens. Pourtant, il y a urgence. Malgré les effets bien réels que peuvent parfois produire ces dispositifs sur la décision publique (résiduels) et sur le public de la « démocratie participative » (restreints), les instances de « participation » institutionnelles n'ont pas permis de réformer et encore moins de révolutionner les structures de pouvoir politique. Faut-il se satisfaire de ces changements incrémentaux de l'action publique ? Combien de temps faudra-t-il encore pour que la « démocratie participative » rencontre son idéal théorique ? Le moment est venu pour Sisyphe de lâcher son rocher.

¹³⁴⁵ Pour une sélection non exhaustive des productions récentes sur le sujet : LOISEL Manon, RIO Nicolas, « Faut-il en finir avec... la démocratie participative ? », *Médiacités* [en ligne], 5 septembre 2022. Disponible sur : <<https://www.mediacites.fr/forum/national/2022/09/05/faut-il-en-finir-avec-la-democratie-participative/>>, consulté le 10 octobre 2024 ; Blondiaux, 2021 ; Blondiaux, 2022 ; Bresson, 2022 ; Kirszbaum, 2022 ; LE MENEZ Thibaud, « Référendums, conventions citoyennes... La France a-t-elle un problème avec la démocratie participative ? », *franceinfo.fr* [en ligne], 26 avril 2023. Disponible sur : <https://www.francetvinfo.fr/economie/retraite/reforme-des-retraites/referendums-conventions-citoyennes-la-france-a-t-elle-un-probleme-avec-la-democratie-participative_5784194.html>, consulté le 10 octobre 2024 ; GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, in MENGUY Brigitte, « "Arrêtons ce fétichisme du dispositif participatif" – Alice Mazeaud et Guillaume Gourgues », *La Gazette des communes, des départements et des régions* [en ligne], 31 octobre 2023. Disponible sur : <<https://www.lagazettedescommunes.com/893965/arr-etons-ce-fetichisme-du-dispositif-participatif-alice-mazeaud-et-guillaume-gourgues/>>, consulté le 10 octobre 2024 ; Loisel, Rio, 2024 ; ICPC, « À quoi (et à qui) la démocratie participative est-elle utile ? », *You Tube* [en ligne], 29 janvier 2024. Disponible sur : <<https://www.youtube.com/watch?v=Xvubn206BB8>>, consulté le 10 octobre 2024. ICPC, « Pour en finir... », *i-cpc.org* [en ligne], 13 mai 2024. Disponible sur : <<https://i-cpc.org/actuext/pour-en-finir/>>, consulté le 10 octobre 2024 ; Profession Banlieue, « Action publique et quartiers populaires : moins de participation, plus de démocratie ! », 13 juin 2024, *professionbanlieue.org* [en ligne], 13 janvier 2024. Disponible sur : <<https://www.professionbanlieue.org/Action-publique-et-quartiers-populaires-moins-de-participation-plus-de->>, consulté le 20 octobre 2024.

¹³⁴⁶ Curieusement, le titre de notre thèse a d'ailleurs été trouvé dès 2020, avant et indépendamment de ces discussions.

Parce qu'il s'était rebellé contre le pouvoir des dieux, le roi mythique de Corinthe fut condamné à rouler éternellement un immense bloc de pierre au sommet d'une colline d'où il finissait inexorablement par retomber. Dans son livre publié en 1942, Albert CAMUS suggérait que ce châtement — dont il faisait une métaphore de la vie humaine et de l'absurde face au suicide — rendait Sisyphe heureux. Pour le philosophe, c'est dans la révolte que l'Homme peut retrouver sa liberté. Mais Sisyphe ne serait-il pas plus satisfait de sa « condition humaine » s'il parvenait de nouveau à vaincre les dieux pour vivre sa radicalité ? Sans doute. Dès lors, quels sont les sortilèges qui l'empêchent de mettre un terme à son supplice ? Rien d'autre que sa croyance dans la toute-puissance des dieux et dans la nature magique de leur châtement. Libérons-le de son propre « mythe », le légendaire roi de Corinthe saura guider son peuple devenu souverain vers l'horizon des possibles.

Bibliographie

Cette bibliographie est structurée par un classement alphabétique continu, c'est-à-dire où seul intervient le strict caractère alphabétique — sans tenir compte des espacements, de la ponctuation et des préfixes (à l'exception des noms étrangers, comme le veut l'usage). Par exemple, une référence bibliographique dont « Prénom LE NOM » est l'auteur (nom français) sera classée sous la lettre « N » et non sous la lettre « L ». En revanche, une référence bibliographique dont « Prénom VAN NOM » est l'auteur (nom étranger) sera classé sous la lettre « V » et non sous la lettre « N ».

Dans ce système, nous avons fait le choix de classer les auteurs de travaux collectifs — au-delà d'un nom et indiqués par la locution latine « *et alii* », abrégée « *et al.* » pour « et (les) autres » au-delà de trois noms — par ordre alphabétique, indépendamment de leur position dans la liste des auteurs initiale ou de l'importance de leur contribution respective dans les travaux référencés.

Autant que faire se peut, nous avons tenté de consulter les articles et les ouvrages scientifiques référencés dans leur version originale et de traduire nous-même les passages cités dans le corps du texte. Cette attention toute « historienne » à la « fidélité de la source » (Bloch, 1949) explique donc notre rejet de la règle qui veut que les références bibliographiques renvoient à des versions traduites et récentes des œuvres originales par souci d'accessibilité.

Nani gigantum humeris insidentes.

A

Abdel-Monem et al., 2015 | ABDEL-MONEM Tarik, GRIFFIN Jamie, JORGENSEN Stacia, RICHARDSON Amanda, TOMKINS Alan, « Understanding Participant Representativeness in Deliberative Events : A Case Study Comparing Probability and Non-Probability Recruitment Strategies », *Journal of Public Deliberation* (JPD), vol. 11, n° 4, 2015, pp. 1-26.

Abélès, Jeudy, 1997 | ABÉLÈS Marc, JEUDY Henri-Pierre, *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin, 1997, 283 pp.

Abiven, 2024 | ABIVEN Karine, VÉRON Laélien, *Trahir et venger. Paradoxes des récits de transfuges de classe*, Paris, La Découverte, 2024, 232 pp.

Abram, 2007 | ABRAM Simone, « Participatory Depoliticization : The Bleeding Heart of Neoliberalism », in NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 113-134.

Adorno, 1966 | ADORNO Theodor W., *Negative Dialektik*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 1966, 406 pp.

Agamben, 2007 | AGAMBEN Giorgio, *Qu'est-ce qu'un dispositif ?*, Paris, Rivages, 2007, 54 pp.

Agrikoliansky, 2001 | AGRIKOLIANSKY Éric, « Carrières militantes et vocation à la morale : les militants de la Ligue des droits de l'homme dans les années 1980 », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 51 n° 1-2, 2001, pp. 27-46.

Agryous, 2009 | AGRYOUS George, *Evidence for Policy and Decision-Making. A Practical Guide*, Sydney, University of New South Wales Press (UNSWP), 2009, 309 pp.

Ahmadouchi, et al., 2015 | AHMADOUCHI Fatine, BACHIRI Aurélie, BOUBOU Bakhayokho, BIHET Julien, BOUALI Requia, COGNASSE Nedjma, EL MELLAH Sarah, GICQUEL Camille, JOSSE Marie, JOUNIN Nicolas, KETTAL Yasmina, KRUMNOW Nina, MIMOUN Alice, MOLRANI Laëticia, MONGONGNON Jordan, ORSINI Pierre, OTTO Camilla, RONDOU Lucie, TAMEGA Awa, TOURÉ El Hadj, TILBOURG Loïse, TUBEUF Ulysse, « Le faciès du contrôle. Contrôles d'identité, apparence et modes de vie des étudiant(e)s en Île-de-France », *Déviance et société*, vol. 39, n° 1, 2015, pp. 3-29.

Akrich, 2013 | AKRICH Madeleine, « Co-construction », in BARBIER Rémi, BLONDIAUX Loïc, CASILLO Ilaria, CHATEAURAYNAUD Francis, FOURNIAU Michel, LEFEBVRE Rémi, NEVEU Catherine, SALLES Denis (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation (DicoPart)* [en ligne], 1^{ère} édition, Groupement d'intérêt scientifique (GIS) Démocratie et Participation (D&P), 2013. Disponible sur : <<https://www.dicopart.fr/co-construction-2013>>, consulté le 1^{er} août 2024.

Alam, Godard, 2007 | ALAM Thomas, GODARD Jérôme, « Réformes sectorielles et monstration de la modernité. Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation », *Politix*, vol. 3, n° 79, 2007, pp. 77-100.

Albright, 2018 | ALBRIGHT Madeleine, *Facism : A Warning*, New York, Harper Collins, 2018, 320 pp.

Alinsky, 1965 | ALINSKY Saul D., « War on Poverty : Political Pornography », *Journal of Social Issues* (JSI), vol. 21, n° 1, 1965, pp. 41-47.

Alinsky, 1971 | ALINSKY Saul D., *Rules for Radicals : A Pragmatic Primer for Realistic Radicals*, New York, Random House, 1971, 196 pp.

Amiotte-Suchet, Sainsaulieu, Salzbrunn, 2010 | AMIOTTE-SUCHET Laurent, SAINSAULIEU Ivan, SALZBRUNN Monika (dir.), *Faire communauté en société. Dynamique des appartenances collectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 2010, 250 pp.

Anderson, 1975 | ANDERSON James, *Public Policy-Making*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1975, 179 pp.

Anderson, 1996 | ANDERSON Joel, « Translator's Introduction » in HONNETH Axel, *The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts*, Cambridge, The Massachusetts Institute of Technology (MIT) Press, 1996, pp. X-XXI.

Andrieu, 2002 | ANDRIEU Claire, *Pour l'amour de la République. Le Club Jean Moulin (1958-1970)*, Paris, Fayard, 2002, 616 pp.

Anquetin, Freyermuth, 2009 | ANQUETIN Virginie, FREYERMUTH (dir.), *La figure de l'"habitant". Sociologie politique de la "demande sociale"*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res Publica », 2009, 184 pp.

Anselme, 2000 | ANSELME Michel, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000, 279 pp.

Arborio, Fournier, 2005 | ARBORIO Anne-Marie, FOURNIER Pierre, *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Paris, Armand Colin, 2005, 128 pp.

Arhip-Paterson, Bilella, Petit, 2019 | ARHIP-PATERSON William, BILELLA Mario, PETIT Guillaume, « Devenir conseiller citoyen. Prise de rôle dans un conseil citoyen parisien », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 139-166.

Arnstein, 1969 | ARNSTEIN Sherry, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, 1969, pp. 216-224.

Arrouche, Fassin, 2020 | ARROUCHE Sophia, FASSIN Éric, « Participation et engagement dans les quartiers populaires », *Cahiers de l'action*, vol. 56, n° 2, 2020, pp. 71-76.

Arthur, 1989 | ARTHUR Brian W., « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », *The Economic Journal*, vol. 99, n° 394, 1989, pp. 116-131.

Autant, 2010 | AUTANT Étienne, « Le partage : un nouveau paradigme ? », *Revue du Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales (MAUSS)*, vol. 35, n° 1, 2010, pp. 587-610.

B

Bachir, 2018 | BACHIR Myriam, *Et si les habitants participaient ? Entre participation institutionnelle et initiatives citoyennes dans les quartiers populaires*, Paris/Mérignies, L'Harmattan/Licorne, 2018, 200 pp.

Bachir, Lefebvre, 2019 | BACHIR Myriam, LEFEBVRE Rémi, « La fabrique des publics de la participation : l'aléatoire et l'obligatoire dans la constitution des conseils citoyens à Amiens et Lille », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 167-194.

Bachmann, Le Guennec, 1996 | BACHMANN Christian, LE GUENNEC Nicole, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel, 1996, 557 pp.

Bachrach, Baratz, 1963 | BACHRACH Peter, BARATZ Morton S., « Decisions and Non-Decisions an Analytical Framework », *American Political Science Review* (APSR), vol. 57, n° 3, 1963, pp. 632-642.

Bacqué, 2000 | BACQUÉ Marie-Hélène, « De la réforme urbaine au management social aux États-Unis. L'exemple du développement communautaire aux États-Unis », *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 86, n° 1, 2000, pp. 66-76.

Bacqué, 2015 | BACQUÉ Marie-Hélène, « De la recherche à l'expertise et à l'engagement. Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la Ville », *Sociologie*, vol. 6, n° 4, 2015, pp. 401-416.

Bacqué, 2019 | BACQUÉ Marie-Hélène, *Un voyage sur le RER B*, Paris, Seuil, 2019, 352 pp.

Bacqué, Biewener, 2011 | BACQUÉ Marie-Hélène, BIEWENER Carole, « Empowerment, développement et féminisme : entre projet de transformation sociale et néolibéralisme », in BACQUÉ Marie-Hélène et SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, 320 pp.

Bacqué, Biewener, 2013 | BACQUÉ Marie-Hélène, BIEWENER Carole, *L'empowerment : une pratique émanipatrice ?*, Paris, La Découverte, « Poche », 2013, 175 pp.

Bacqué, Demoulin, 2019 | BACQUÉ Marie-Hélène, DEMOULIN Jeanne, « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 24, 2019, n° 2, pp. 5-25.

Bacqué et al., 2002 | BACQUÉ Marie-Hélène, BODY-GENDROT Sophie, DRISCOLL John, SCHWARTZ Joël, *Une autre façon de faire la ville : les « community development corporations » de Boston*, Saint-Denis, Profession Banlieue, 2002, 123 pp.

Bacqué, et al., 2005 | BACQUÉ Marie-Hélène, HANNOYER François, LATENDRESSE Anne, LELEVRIER Christine, VIEILLARD-BARON Hervé, *Montréal, une autre gestion de la cité*, Saint-Denis, Profession Banlieue, 2005, 195 pp.

Bacqué, Mechmache, 2013 | BACQUÉ Marie-Hélène, MECHMACHE Mohamed, *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*, Paris, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, 2013, 97 pp.

Bacqué, Mechemache, 2014 | BACQUÉ Marie-Hélène, MECHMACHE Mohamed, « Politique de la Ville : les enjeux d'une "refondation" démocratique, *Migrations société*, vol. 155, n° 5, 2014, pp. 193-206.

Bacqué, Rey, Sintomer, 2005 | BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, 316 pp.

Bacqué, Sintomer, 2010 | BACQUÉ Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Gap, Éditions Yves Michel, 2010, 238 pp.

Bailey, 1971 | BAILEY Frederick George, *Les règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1971, 255 pp.

Bajoit, 2009 | BAJOIT Guy, *Socio-analyse des raisons d'agir : études sur la liberté du sujet et de l'acteur*, Québec, Presses de l'Université Laval (PUL), 2009, 364 pp.

Bajoit, 2010 | BAJOIT Guy, « Grand résumé de Socio-analyse des raisons d'agir. Études sur la liberté du sujet et de l'acteur, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010 », *SociologieS* [en ligne], 20 décembre 2010. Disponible sur : <<http://journals.openedition.org/sociologies/3227>>, consulté le 3 octobre 2024.

Bakir et al., 2018 | BAKIR Vian, HERRING Eric, MILLER David, ROBINSON Piers, « Lying and Deception in Politics », in MEIBAUER Jörg (dir.), Oxford, Oxford University Press (OUP), 2018, pp. 529-240.

Balazard, Talpin, 2016 | BALAZARD Hélène, TALPIN Julien, « *Community organizing* : généalogie, modèles et circulation d'une pratique émancipatrice », *Mouvements*, vol. 85, n° 1, 2016, pp. 11-25.

Balloch, Taylor, 2005 | BALLOCH Susan, TAYLOR David, *The Politics of Evaluation : Participation and Policy Implementation*, Bristol, The Policy Press, 2015, 280 pp.

Bance, Chassy, 2022 | BANCE Philippe, CHASSY Angélique, « Conseils citoyens et remédiation face à la crise sanitaire : une perspective post-nouvelle gestion publique », *La Revue des Sciences de Gestion* (RSG), vol. 315-316, n° 3, 2022, pp. 37-52.

Barber, 1984 | BARBER Benjamin, *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press (UCP), 1984, 320 pp.

Barbier, Bédu, Buclet, 2009 | BARBIER Rémi, BÉDU Clémence, BUCLET Nicolas, « Portée et limites du dispositif "jury citoyen". Réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », *Politix*, vol. 86, n° 2, 2009, pp. 189-207.

Bardach, 1977 | BARDACH Eugene, *The Implementation Game. What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, The Massachusetts Institute of Technology Press (MIT Press), 1977, 323 pp.

Bardet, Jany-Cantrice, 2010 | BARDET Fabrice, JANY-CATRICE Florence, « Les politiques de quantification », *Revue française de socio-économie*, vol. 1, n° 5, 2010, pp. 9-17.

Barrault-Stella, 2013 | BARRAULT-STELLA Lorenzo, *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2013, 732 pp.

Barrault-Stella, Gaïti, Lehingue, 2019 | BARRAULT-STELLA Lorenzo, GAÏTI Brigitte et LEHINGUE Patrick (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res Publica », 2019, 374 pp.

Barrault-Stella, Pudal, 2019 | BARRAULT-Stella Lorenzo, PUDAL Bernard, « Retour sur la politisation des classes populaires. Propositions pour une analyse des états de matière du politique et de leur convertibilité », in BARRAULT-STELLA Lorenzo, GAÏTI Brigitte, LEHINGUE Patrick (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res Publica », 2019, pp. 129-148.

Barroche, 2008 | BARROCHE Julien, « La subsidiarité. Le principe et l'application », *Études*, vol. 408, n° 6, 2008, pp. 777-788.

Le Bart, 2003 | LE BART Christian, « L'analyse du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur », *Mots. Les langages du politique*, n° 72, 2003, pp. 97-110.

Le Bart, 2005 | LE BART Christian, « Métier politique et ubiquité : l'art d'être là », in LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res Publica », 2005, pp. 145-166.

Le Bart, Lefebvre, 2005 | LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res Publica », 2005, 308 pp.

Barthe, Robert, 2005 | BARTHE Yannick, ROBERT Cécile, « Militantismes institutionnels », *Politix*, vol. 70, n° 2, 2005, pp. 3-6.

Barthes, 1957 | BARTHES Roland, *Les mythologies*, Paris, Seuil, 1957, 267 pp.

Baruch, Bezès, 2006 | BARUCH Marc, BEZÈS Philippe, « Généalogie de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, vol. 120, n° 4, 2006, pp. 625-633.

Baumel, Kalfon, 2011a | BAUMEL Laurent, KALFON François, *L'équation gagnante. La gauche peut-elle enfin remporter la présidentielle ?*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2011, 115 pp.

Baumel, Kalfon, 2011b | BAUMEL Laurent, KALFON François, *Plaidoyer pour une gauche populaire. La gauche face à ses électeurs*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2011, 120 pp.

Baumgartner, Jones, 1993 | BAUMGARTNER Frank R., JONES Bryan D. (dir.), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press (UCP), 1993, 289 pp.

Baumgartner, Jones, 2002 | BAUMGARTNER Frank R., JONES Bryan D. (dir.), *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press (UCP), 2002, 371 pp.

Beaud, 2002 | BEAUD Stéphane, *80 % au bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, Paris, La Découverte, 2002, 350 pp.

Beaud, Pialoux, 2003 | BEAUD Stéphane, PIALOUX Michel, *Violences urbaines, violences sociales. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Fayard, 2003, 425 pp.

Beaud, Weber, 1997 | BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, « Grands Repères Guides », 1997, 288 pp.

Becker, 1986 (1966) | BECKER Howard, « Biographie et mosaïque scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales (ARSS)*, vol. 62-63, 1986 (1966), pp. 105-110.

Becker, Ragin, 1992 | BECKER Howard, RAGIN Charles (dir.), *What Is a Case ? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 1992, 242 pp.

Béja et al., 2013 | BÉJA Alice, DAVEZIES Laurent, DONZELOT Jacques, GUILLUY Christophe, « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment », *Esprit*, vol. 8, n° 3, 2013, pp. 23-33.

Bellavoine, Blondel, 2019 | BELLAVOINE Christine, BLONDEL Elsa, « De l'expression des points de vue à la co-construction des projets. Le travail des conseils citoyens à Saint-Denis », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 57-81.

Bendali, Rubert, 2020 | BENDALI Zakaria, RUBERT Aldo, « Les sciences sociales en gilet jaune. Deux ans d'enquêtes sur un mouvement inédit », *Politix*, vol. 132, n° 4, 2020, pp. 177-215.

Berger, 2009 | BERGER Mathieu, *Répondre en citoyen ordinaire : enquête sur les « engagements » profanes dans un dispositif d'urbanisme participatif à Bruxelles*, Thèse pour le doctorat en sociologie, sous la direction de Margarita SANCHEZ-MAZAS et de Guy LEBEER, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2009, 513 pp.

Berger, Charles, 2014 | BERGER Mathieu, CHARLES Julien, « *Persona non grata*. Au seuil de la participation », *Participations*, vol. 9, n° 2, 2014, pp. 5-36.

Berger, Luckmann, 1966 | BERGER Peter L., LUCKMANN Thomas, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York, Anchor Books, 1966, 240 pp.

Bernard et al., 2008 | BERNARD Hélène, BOCQUET Denis, CREMER Cornelia, DROSTE Christiane, POCZKA Cornelia, VIEILLARD-BARON Hervé, *Berlin, un urbanisme participatif*, Saint-Denis, Profession Banlieue, 2008, 160 pp.

Bertrand, Calafar, 2018 | BERTRAND Romain, CALAFAR Guillaume, « La microhistoire globale : affaire(s) à suivre », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 73, n° 1, 2018, pp. 1-18.

Bessin, Bidart, Grossetti, 2010 | BESSIN Marc, BIDART Claire, GROSSETTI Michel (dir.), *Bifurcations. Les sciences sociales face aux ruptures et à l'évènement*, Paris, La Découverte, « Recherche », 2010, 397 pp.

Bezès, Lascoumes, 2005 | BEZÈS Philippe, LASCOUMES Pierre, « Percevoir et juger la "corruption politique". Enjeux et usage des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 55, n° 5, 2005, pp. 757-786.

Biland, Kolopp, 2013 | BILAND Émilie, KOLOPP Sarah, « La fabrique de la pensée d'État. Luttres d'institutions et arrangements cognitifs à l'ENA (1945-1982) », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, 2013, pp. 221-248.

Billen, 2019 | BILLEN Léa, « Conseil citoyen et projet urbain à Romainville : la co-construction, à quelles conditions ? », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 27-55.

Binnema, Michels, 2019 | BINNEMA Harmen, MICHELS Ank « Assessing the Impact of Deliberative Democratic Initiative at the Local Level : A Framework for Analysis », *Administration & Society*, vol. 51, n° 5, 2019, pp. 749-769.

Birck, 2010 | BIRCK Jean-Nicolas, *Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale. Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle*, thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction d'Étienne CRIQUI, Nancy, Université de Nancy-II, 2010, 508 pp.

Birck, 2011 | BIRCK Jean-Nicolas, « Le défaut d'inclusion interne des dispositifs participatifs. Vers l'émergence d'une nouvelle élite citoyenne ? », *Actes de la seconde journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative*, Paris, École des hautes études en sciences sociales (EHESS), 2011, 26 pp. Disponible sur : <http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_3-3_j-n_birck.pdf>, consulté le 24 mai 2019.

Bizeul, 1998 | BIZEUL Daniel, « Le récit des conditions d'enquête, exploiter l'information en connaissance de cause », *Revue française de sociologie* (RFS), vol. 39, n° 4, 1998, pp. 751-787.

Bizeul, 2007 | BIZEUL Daniel, « Que faire des expériences d'enquête ? Apports et fragilité de l'observation directe », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 57, n° 1, 2007, pp. 69-89.

Blais et al., 2011 | BLAIS André, CARTY Kenneth, FOURNIER Patrick, ROSE Jonathan, VAN DE KOLK Henk, *When Citizens Decide : Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press (OUP), 2011, 212 pp.

Blanc, 1994 | BLANC Maurice, « L'invention de la démocratie locale », in BLANC Martine (dir.), *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan, « Logiques sociales », 1994, pp. 261-292

Blanco, Font, 2007 | BLANCO Ismael, FONT Joan, « Procedural legitimacy and political trust : The case of citizen juries in Spain », *European Journal of Political Research* (EJPR), vol. 46, n° 4, 2007, pp. 557-589.

Blatrix, 1997 | BLATRIX Cécile, « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspectives », in GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 233-269.

Blatrix, 2000 | BLATRIX Cécile, *La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Daniel GAXIE, Paris, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2000, 634 pp.

Blatrix, 2009 | BLATRIX Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, vol. 74, n° 2, 2009, pp. 97-119.

Bloch, 1949 | BLOCH Marc, *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, Paris, Armand Colin, 1949 (posthume), 110 pp.

Blondiaux, 2000 | BLONDIAUX Loïc, « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès, la Revue*, vol. 26-27, n° 1, 2000, pp. 323-338.

Blondiaux, 2001a | BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, vol. 18, n° 5, 2001, pp. 44-51.

Blondiaux, 2001b | BLONDIAUX Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Revue Projet*, vol. 268, n° 4, 2001, pp. 81-90.

Blondiaux, 2003 | BLONDIAUX Loïc, « Publics imaginés et publics réels : la sollicitation des habitants dans les politiques locales », in CEFAÏ Daniel, PASQUIER Dominique (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 2003, pp. 313-326.

Blondiaux, 2005 | « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 119-137.

Blondiaux, 2008a | BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Le Seuil, 2008, 112 pp.

Blondiaux, 2008b | BLONDIAUX Loïc, « Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs : les avatars d'une notion », in FROMENTIN Tomas, WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane*

en politique. Compétences et engagements du citoyen, Paris, L'Harmattan, 2008, 314 pp.

Blondiaux, 2008c | BLONDIAUX Loïc, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique. Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, vol. 30, n° 2, 2008, pp. 131-147.

Blondiaux, 2021 | BLONDIAUX Loïc, « De la démocratie en France. En finir avec les faux-semblants », *Esprits*, vol. avril, n° 4, 2021, pp. 87-99.

Blondiaux, 2022 | BLONDIAUX Loïc, « Le participatif en actes : quel avenir pour l'injonction à la participation ? », *Questions de communication*, vol. 41, n° 1, 2022, pp. 73-86.

Blondiaux, Fourniau, 2011 | BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, pp. 10-34.

Blondiaux, Fourniau, 2014 | « Éditorial », *Participations*, vol. 3, n° 3, 2014, pp. 5-11.

Blondiaux, Manin, 2021 | BLONDIAUX Loïc, MANIN Bernard, *Le tournant délibératif de la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2021, 336 pp.

Blondiaux, Sintomer, 2002 | BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 57, n° 1, 2002, pp. 17-35.

Bloom, 2020 | BLOOM Joshua, « The Dynamics of Repression and Insurgent Practice in the Black Liberation Struggle », *American Journal of Sociology (AJS)*, vol. 126, n° 2, 2020, pp. 195-259.

Bobbio, Florida, 2016 | BOBBIO Luigi, FLORIDA Antonio, « Quand la sociologie critique devient une glace déformante », *Participations*, vol. 16, n° 3, 2016, pp. 249-265.

Bobbio, Melé, 2015 | BOBBIO Luigi, MELÉ Patrice, « Les relations paradoxales entre conflit et participation », *Participations*, vol. 13, n° 3, 2015, pp. 7-33.

Bohman, 2007 | BOHMAN James, « Political Communication and the Epistemic Value of Diversity : Deliberation and Legitimation in Media Societies », *Communication Theory*, vol. 17, n° 4, 2007, pp. 348-355.

Bohman, 2011 : BOHMAN James, « Réflexivité, agentivité et contrainte. Les paradoxes de la sociologie de la connaissance de Bourdieu », *in* DE FORNEL Michel, OGIEN Albert (dir.), *Bourdieu, théoricien de la pratique*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), 2011, pp. 21-47.

Boisvert, Jacob, 2010 | BOISVERT Yves, JACOB Steven, « To Be or not to Be a Profession : Pros, Cons and Challenges for Evaluation », *Evaluation. The*

International Journal of Theory, Research and Practice (JTRP), vol. 16, n° 4, 2010, pp. 349-369.

Boltanski, 1973 | BOLTANSKI Luc, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie (RFS)*, vol. 14, n° 1, 1973, pp. 3-26.

Boltanski, Chiappello, 1999 | BOLTANSKI Luc, CHIAPPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, « Nouvelle revue française (NRF) Essais », 1999, 843 pp.

Boltanski, Thévenot, 1991 | BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, « Nouvelle revue française (NRF) Essais », 1991, 496 pp.

Bonaccorsi, Nonjon, 2012 | BONACCORSI Julia, NONJON Magali, « "La participation en kit" : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni*, vol. 79, n° 3, 2012, pp. 29-44.

Borraz, Ruiz, 2020 | BORRAZ Olivier, RUIZ Émilien, « Saisir l'État par son administration pour une sociologie des rouages de l'action publique », *Revue française de science politique (RFSP)*, vol. 70, n° 1, 2020, pp. 7-20.

Boubeker, Hajjat, 2008 | BOUBEKER Ahmed, HAJJAT Abdellali, *Histoire politique des immigrations (post)coloniales : France (1920-2008)*, Paris, Amsterdam, 2008, 317 pp.

Boucher, 2015 | BOUCHER Manuel, « *Empowerment, participation, activation* », *Sciences et actions sociales* [en ligne], 16 avril 2015. Disponible sur : <<http://journals.openedition.org/sas/1866>>, consulté le 30 juillet 2024.

Boudic, 2007 | BOUDIC Goulven, « La démocratie participative : définitions, enjeux et débats. Le point de vue d'un "politiste" », Communication au séminaire « Développement urbain durable », Nantes, Maison des Sciences de l'Homme (MSH) Ange-Guépin, 2007, 24 pp.

Boullier, 2009 | BOULLIER Dominique, « Choses du public et choses du politique. Pour une anthropologie des inouïs », in CARREL Marion, NEVEU Catherine, ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyenne dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 21-38.

Bourdieu, 1971 | BOURDIEU Pierre, « Le marché des biens symboliques », *L'Année sociologique*, vol. 22, 1971, pp. 49-126.

Bourdieu, 1972 | BOURDIEU Pierre, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Genève, Librairie Droz, « Travaux de sciences sociales », 1972, 272 pp.

Bourdieu, 1979 | BOURDIEU Pierre, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, « Le sens commun », 1979, 680 pp.

Bourdieu, 1980 | BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Paris, Minit, « Le sens commun », 1980, 480 pp.

Bourdieu, 1982 | BOURDIEU Pierre, *Leçon sur la leçon*, Paris, Minit, 1982, 60 pp.
Bourdieu, 1986 | BOURDIEU Pierre, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales* (ARSS), n° 62-63, 1986, pp. 69-72.

Bourdieu, 1992 | BOURDIEU Pierre, *Les règles de l'art, genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992, 492 pp.

Bourdieu, 1994 | BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, 252 pp.

Bourdieu, 2012 | BOURDIEU Pierre, *Sur l'État. Cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Le Seuil, « Raisons d'agir », 2012, 656 pp.

Bourdieu, Passeron, 1964 | BOURDIEU Pierre, PASSERON Jean-Claude, *Les héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris, Minit, « Le sens commun », 1964, 192 pp.

Bourdieu, Passeron, 1970 | BOURDIEU Pierre, PASSERON Jean-Claude, *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minit, « Sens commun », 1970, 284 pp.

Bovens, Peters, 'T Hart, 2001 | BOVENS Mark, PETERS Guy B., 'T HART Paul, *Success and Failure in Public Governance : A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001, 712 pp.

Bovens, 'T Hart, 1996 | BOVENS Mark, 'T HART Paul, *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick, Transaction, 1996, 173 pp.

Bowers, Sandys, Steiner, 2001 | BOWERS William J., SANDYS Marla, STEINER Benjamin D., « Death Sentencing in Black and White : An Empirical Analysis of the Role of Jurors, Race and Jury Racial Composition », *Journal of Constitutional Law* (JCL), vol. 3, n° 1, 2001, pp. 171-274.

Bowler, Donovan, Karp, 2007 | BOWLER Shaun, DONOVAN Todd, KARP Jeffrey A., « Enraged or Engaged ? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies », *Political Research Quarterly* (PRQ), vol. 60, n° 3, 2007, pp. 351-362.

Braconnier, Dormagen, 2007 | BRACONNIER Céline, DORMAGEN Jean-Yves, *La démocratie de l'abstention*, Paris, Gallimard, 2007, 464 pp.

Brady, Schlozman, Verba, 1995 | BRADY Henry, SCHLOZMAN Kay Lehman, VERBA Sidney, *Voice, and Equality : Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge University Press (CUP), 1995, 664 pp.

Brändström, Kuipers, 2003 | BRÄNDSTRÖM Annika, KUIPERS Sanneke, « From "National Incidentes" to political crises : Understanding the selective pollicization of policy failures », *Government and Opposition*, vol. 38, n° 3, 2003, pp. 279-305.

Le Bras, Todd, 2013 | LE BRAS Hervé, TODD Emmanuel, *Le mystère français*, Paris, Seuil, 2013, 336 pp.

Bresson, 2022 | BRESSON Sabrina (dir.), *Les déconvenues de la participation citoyenne. Pratiques urbaines, pouvoirs et légitimités*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais (PUFR), 2022, 256 pp.

Brewer, 1974 | BREWER Garry, « The Policy Science Emerge : To Nurture and Structure a Discipline », *Policy Sciences*, vol. 5, n° 3, 1974, pp. 239-244.

Briggs, Hancock, Matthews, 2004 | BRIGGS Daniel, HANCOCK Lynn, MATTHEWS Roger, *Jurors' perceptions, understandings, confidence and saatisfaction in the jury système. A study in six courts*, Rapport pour le Home office (Royaume-Uni), 2004, 89 pp. Disponible sur : <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20110218141448/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr0504.pdf>>, consulté le 3 octobre 2024.

Brouard, Grossman, Sauger, 2007 | BROUARD Sylvain, GROSSMAN Emiliano, SAUGER Nicolas, *Les Français contre l'Europe ? Les sens du référendum du 29 mai 2005*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2007, 352 pp.

Brown M, 2006 | BROWN Mark B., « Survey Article : Citizen Panels and the Concept of Representation », *The Journal of Political Philosophy* (JPP), vol. 14, n° 2, 2006, pp. 203-225.

Brown W, 2006 | BROWN Wendy, « American Nightmare. Neoliberalism, Neoconservatism and De-Democratization », *Political Theory*, vol. 34, n° 6, 2006, pp. 690-714.

Browne, Wildavsky, 1984 | BROWNE Angela, WILDAVSKY Aaron B., « Implementation as Mutual Adaptation », in PRESSMAN Jeffrey L., WILDAVSKY Aaron B. (dir.), *Implementation*, Berkeley, University of California Press (UCP), 3^e édition, 1984, pp. 206-231.

Bruno, Didier, 2013 | BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel, *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013, 209 pp.

Bué, Desage, 2009 | BUÉ Nicolas, DESAGE Fabien, « Le "monde réel" des coalitions. L'étude des alliances partisanses de gouvernement à la croisée des méthodes », *Politix*, vol. 88, n° 4, 2009, pp. 9-37.

Burdeau, 1964 | BURDEAU Georges, « Trois ouvrages sur la démocratie : croisade ou testament ? », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 14, n° 1, 1964, pp. 109-110.

Burdeau, 1979 | BURDEAU Georges, *La politique au pays des merveilles*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), « La politique éclatée », 1979, 208 pp.

Burgos-Vigna, 2019 | BURGOS-VIGNA Diana, « Réseaux transnationaux et transferts politiques. L'exemple de la circulation du "budget participatif" du Brésil vers la France », in DUMOULIN JERVRAN David, PÉPIN-LEHALLEUR (dir.), *Agir-en-*

réseau. Modèle d'action ou catégorie d'analyse ?, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res Publica », 2019, pp. 61-74.

Buton et al., 2019 | BUTON François, LEHINGUE Patrick, MARIOT Nicolas, ROZIER Sabine (dir.), *L'ordinaire du politique. Enquêtes sur les rapports profanes au politique*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2019, 412 pp.

C

Caillé, 2007 | CAILLÉ Alain (dir.), *La quête de reconnaissance. Nouveau phénomène social total*, Paris, La Découverte, « Textes à l'appui », 2007, 302 pp.

Cain, 2014 | CAIN Bruce, *Democracy, More or Less ? America's Political Reform Quandary*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 2014, 262 pp.

Callon, 1986 | CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, n° 36, 1986, pp. 169-208.

Campbell, 2003 | CAMPBELL Andrea Louise, *How Policies Make Citizens. Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton, Princeton University Press (PUP), 2003, 256 pp.

Carrel, 2009 | CARREL Marion, « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », in CARREL Marion, ION Jacques, NEVEU Catherine (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, « Logiques politiques », 2009, pp. 89-99.

Carrel, 2012 | CARREL Marion, « La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville » [En ligne], *Les notes d'analyse*, n° 278, 2012. Disponible sur : <<http://archives.strategie.gouv.fr/cas/content/la-participation-des-habitants-trois-pistes-pour-renover-la-politique-de-la-ville-note-danal.html>>, consulté le 8 mai 2018.

Carrel, 2013 | CARREL Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, Éditions de l'École normale supérieure de Lyon (ENS Éditions), 2013, 276 pp.

Carrel et al., 2012 | CARREL Marion, CEFAÏ Daniel, ELIASOPH Nina, LICHTERMAN Paul, TALPIN Julien, « Ethnographies de la participation », *Participations*, vol. 4, n° 3, 2012, pp. 7-48.

Carrel, Rosenberg, 2014 | CARREL Marion, ROSENBERG Suzanne, « L'empowerment et le travail social sont-ils compatibles en France ? », *Recherche sociale*, vol. 209, n° 1, 2014, pp. 25-35.

Carrel, Tapin, 2012 | CARREL Marion, TALPIN Julien, « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! Ethnographie des conseils de quartier roubaisiens », *Participations*, vol. 4, n° 3, 2012, pp. 179-206.

Carson, Martin, 1999 | CARSON Lyn, MARTIN Brian, *Random Selection in Politics*, Wesport, Praeger, 1999, 161 pp.

Casillo, Rousseaux, 2019 | CASILLO Ilaria, ROUSSEAUX Daniel, *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*, Rapport aux ministres Jacqueline GOURAULT et Julien DENORMANDIE, Commission nationale du débat public (CNDP), 2019, 116 pp.

Castagnez et al., 2013 | CASTAGNEZ Noëlline, JALABERT Laurent, LAZAR Marc, MORIN Gilles, SIRINELLI Jean-François (dir.), *Le Parti socialiste unifié. Histoire et postérité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 2013, 336 pp.

Castel, 1995 | CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, « Sciences humaines », 1995, 494 pp.

Castel, 1998 | CASTEL Robert, « Travail et utilité au monde », in SUPIOT Alain (dir.), *Le travail en perspectives*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), « Droit et société », 1998, pp. 15-22.

Castells, 1975 | CASTELLS Manuel, *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, La Découverte, « Petite collection Maspero », 1975, 130 pp.

Cautrès, 2005 | CAUTRÈS Bruno, « Les clivages socio-politiques sur l'intégration européenne et le vote du 29 mai 2005 », in LAURENT Annie, SAUGER Nicolas (dir.), *Les Cahiers du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)*, n° 42, 2005, pp. 142-160.

Cautrès, Chanvril, Mayer, 2013 | CAUTRÈS Bruno, CHANVRIL Flora, MAYER Nonna, « Retour sur l'hypothèse de "l'homologie structurale" : les déplacements des catégories sociales dans l'espace politique français depuis la distinction, in COULANGEON Philippe, DUVAL Julien (dir.), *Trente ans après La Distinction, de Pierre Bourdieu*, Paris, La Découverte, « Recherches », 2013, pp. 327-337.

Cayouette-Remblière, Geay, Lehingue, 2018 | CAYOUILLE-REMBLIÈRE Joanie, GEAY Bertrand, LEHINGUE Patrick, *Comprendre le social dans la durée. Les études longitudinales en sciences sociales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res Publica », 2018, 234 pp.

Cefaï, 2007 | CEFĂI Daniel, *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*, Paris, La Découverte « Bibliothèque du Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales (MAUSS), 2007, 727 pp.

Chambers, 2009 | CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere : Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy ? », *Political Theory*, vol. 37, n° 3, 2009, pp. 323-350.

Chamboredon et al., 1994 | CHAMBOREDON Hubert, PAVIS Fabienne, SURDEZ Muriel, WILLEMEZ Laurent, « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, n° 16, 1994, pp. 114-132.

Chevallier, 1999 | CHEVALLIER Jacques, « Synthèse », in Centre de recherches administratives, politiques et sociales (CRAPS), Centre universitaire de recherche sur l'action publique et le politique (CURAPP), *La démocratie locale représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires françaises (PUF), 1999, pp. 405-415.

Chevalier, 2005 | CHEVALLIER Jacques, « Politiques publiques et changement social », *Revue française d'administration publique*, (RFAP) vol. 115, n° 3, 2005, pp. 383-390.

Ciccotelli, 2010 | CICCOTELLI Mickaël, « De l'épargne longue à l'épargne retraite. Mise sur les marchés financiers de la retraite par répartition ou mise en politique sociale d'un produit financier ? (France, 1993-2013) », *Politix*, vol. 105, n° 1, 2014, pp. 139-162.

Clance, Imes, 1978 | CLANCE Pauline Rose, IMES Suzanne Ament, *Psychotherapy. Theory, Research & Practice*, vol. 15, n° 3, 1978, pp. 241-247.

Cleyet-Michaud, 2005 | CLEYET-MICHAUD Rosine, « La loi Chevènement relative au renforcement de la coopération intercommunale », *La Gazette des archives*, n° 199, 2005, pp. 81-86.

Cloward, Piven, 1977 | CLOWARD Richard A., PIVEN Frances Fox, *Poor People's Movements : Why They Succeed, How They Fail*, New York, Pantheon Books, 1977, 381 pp.

CNCD, 2010 | Coordination nationale des conseils de développement (CNCD), *Dix ans de Conseil de développement : la société civile en mouvement*, Bron, Éditions du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), 2010, 280 pp.

CNCD, 2023 | Coordination nationale des conseils de développement (CNCD), *Enquête sur l'évolution de la participation citoyenne à l'échelle intercommunale et des conseils de développement*, conseils-de-developpement.fr [en ligne], 2023, 32 pp. Disponible sur : <<https://conseils-de-developpement.fr/wp-content/uploads/2023/01/enquete-evolution-participation-citoyenne-conseils-de-developpement.pdf>>, consulté le 7 mars 2024.

Cohen, Fung, 2004 | COHEN Joshua, FUNG Archon, « The Radical Democratic Project », *Swiss Journal of Political Science*, vol. 10, n° 4, 2004, pp. 23-34.

Collovald, 1988 | COLLOVALD Annie, « Identité(s) stratégique(s), *Actes de la recherche en sciences sociales* (ARSS), 1988, pp. 29-40.

Collovald, 2002 | COLLOVALD Annie, « Pour une sociologie des carrières morales des dévouements militants », in COLLOVALD Annie (dir.), *L'Humanitaire ou le management des dévouements : enquête sur un militantisme de "solidarité internationale" en faveur du Tiers-Monde*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 2002, pp. 177-229.

Collovald, 2004 | COLLOVALD Annie, *Le « populisme du FN ». Un dangereux contresens*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, « Savoir/Agir », 2004, 256 pp.

Combes et al., 2011 | COMBES Hélène, HMED Choukri, MAHIEU Lilian, SIMÉANT Johanna, SOMMIER Isabelle, « Observer les mobilisations. Retour sur les ficelles du métier de sociologue des mouvements sociaux », *Politix*, vol. 93, n° 1, 2011, pp. 7-27.

Contamin et al., 2023 | CONTAMIN Jean-Gabriel, HAUTE Tristan, MARTINACHE Igor, MIERZEJEWSKI Stéphan, PALET Léa, « Retour sur les (dés)engagements enseignants », *Revue française de pédagogie*, vol. 221, n° 4, 2023, pp. 9-16.

Coppel, Kokoreff, Peraldi, 2018 | COPPEL Anne, KOKOREFF Michel, PERALDI Michel, *La catastrophe invisible. Histoire sociale de l'héroïne*, Paris, Éditions Amsterdam, 2018, 656 pp.

Copernic, 1543 | COPERNIC Nicolas, *De revolutionibus orbium coelestium*, Nuremberg, Johannes Petreius, 1543, 200 pp.

Corcuff, 2003 | CORCUFF Philippe, *Bourdieu autrement. Fragilités d'un sociologue de combat*, Paris, Textuel, « La discorde », 2003, 143 pp.

Cordobes, 2017 | CORDOBES Stéphane, « L'égalité des territoires, cinq ans après », *Tous urbains*, vol. 17, n° 1, 2017, pp. 6-7.

Cos, 2017 | COS Rafaël, *Les socialistes croient-ils à leurs programmes ? Démobilisations et recompositions des activités programmatiques au Parti socialiste (1995-2012)*, sous la direction de Rémi LEFEBVRE, Lille, Université de Lille, 2017, 692 pp.

Cossart, Talpin, 2015 | COSSART Paula, TALPIN Julien, *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2015, 348 pp.

Crewe, King, 2013 | CREWE Ivor, KING Anthony, *The Blunders of Our Governments*, Londres, Oneworld, 2013, 470 pp.

Croizat, Labbé, 1992 | CROISAT Maurice, LABBÉ Dominique, *La fin des syndicats ?*, Paris, L'Harmattan, « Logiques sociales », 1992, 236 pp.

Crozier, 1979 | CROZIER Michel, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset, 1979, 298 pp.

Crozier, Friedberg, 1977 | CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 436 pp.

Crozier, Huntington, Watanuki, 1975 | CROZIER Michel, HUNTINGTON Samuel Phillips et WATANUKI Jaoji, *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press (NYU Press), 1975, 212 pp.

Curato, Niemeyer, 2013 | CURATO Nicole, NIEMEYER Simon, « Reaching Out to Overcome Political Apathy : Building Participatory Capacity through Deliberative Engagement », *Politics & Policy*, vol. 41, n° 3, 2013, pp. 355-383.

Cytermann, Heyraud, Le Lidec, 2013 | CYTERMANN Laurent, HEYRAUD Emmanuel, LE LIDEC Patrick, « Intercommunalité, métropole et social : quel avenir ? », *Informations sociales*, vol. 179, n° 5, 2013, pp. 88-97.

D

Dahl, 1961 | DAHL Robert, *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press (YUP), 1961, 355 pp.

Dahler-Larsen, 2011 | DAHLER-LARSEN Peter, *The Evaluation Society*, Stanford, Stanford University Press (SUP), 2011, 280 pp.

Dandurand, 2005 | DANDURAND Louise, « Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative », *Revue française d'administration publique* (RFAP), vol. 115, n° 3, 2005, pp. 377-382.

Daquin et al., 2019 | DAQUIN Alice, HUET Martine, LEBIAN Julien, MARTINAIS Emmanuel, MARTINEZ Camille, « Des conseils citoyens inadaptés à la participation des jeunes ? Retour sur trois expérimentations dans des quartiers populaires de la périphérie lyonnaise », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 83-109.

Davenport, 2007 | DAVENPORT Christian, « State Repression and Political Order », *Annual Review of Political Science* (ARPS), vol. 10, 2007, pp. 1-23.

David, 1985 | DAVID Paul, « Clio and the Economics of QWERTY », *The American Economic Review* (AER), vol. 75, n° 2, 1985, pp. 332-337.

Delannoi, 2010 | DELANNOI Gil, *Le retour du tirage au sort en politique*, Paris, Fondapol, 2010, 34 pp.

Delaporte, 2015 | DELAPORTE Ixchel, « Fafet (Amiens Nord), chronique d'une mort annoncée », *Mouvements*, vol. 83, n° 3, 2015, pp. 105-110.

Deleon, 1999 | DELEON Peter, « The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done ? Where Is It Going ? », in SABATIER Paul (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999, pp. 19-32.

Delfini, Talpin, Vulbeau, 2021 | DELFINI Antonio, TALPIN Julien, VULBEAU Janoé, *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion (PUS), 2021, 286 pp.

Della Porta, Font, Sintomer, 2014 | DELLA PORTA Donatella, FONT Joan, SINTOMER Yves, *Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2014, 262 pp.

Delli Carpini, Jacobs, Lomax Cook, 2009 | DELLI CARPINI Michael., JACOBS Lawrence, LOMAX COOK Fay, *Talking together. Public deliberation and political participation in America*, Chicago, University of Chicago Press (UCP), 2009, 224 pp.

Delumeau, 1996 | DELUMEAU Jean, *Le fait religieux*, Paris, Fayard, 1996, 782 pp.

Demazière, Lefebvre, 2024 | DEMAZIÈRE Nicolas, LEFEBVRE Rémi, *Des élus déclassés ?*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), « La vie des idées », 2024, 132 pp.

Desage, 2005 | DESAGE Fabien, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Frédéric SAWICKI, Lille, Université de Lille-II, 2005, 671 pp.

Desage, Godard, 2005 | DESAGE Fabien, GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 55, n° 4, 2005, pp. 633-661.

Desage, Guéranger, 2011 | DESAGE Fabien, GUÉRANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, « Savoir/Agir », 2011, 247 pp.

Dewey, 1927 | DEWEY John, *The Public and its Problems*, Holt Publish, New York, 1927, 195 pp.

Dhers, Ladsous, Sommaire, 2011 | DHERS José, LADSOUS Jacques, SOMMAIRE Jean-Claude, « Faire société autrement : réflexions, résistances, propositions », *Vie sociale*, vol. 2, n° 2, 2011, pp. 153-166.

Diani, McAdam, 2003 | DIANI Mario, MCADAM Doug, *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*, Oxford, Oxford University Press (OUP), 2003, 348 pp.

Dogan, 2005 | DOGAN Mattei, *Political Mistrust and the Discrediting of Politicians*, Leyde, Brill, 2005, 228 pp.

Domenach, 1995 | DOMENACH Jacqueline, « L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance notabiliaire ? », in CAILLOSSE Jacques (dir.), *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 1995, pp. 131-155.

Donati, 1991 | DONATI Pierpaolo, *Teoria relazionale della società*, Milan, FrancoAngeli, 1991, 568 pp.

Donier, 2020 | DONIER Virginie, « Que fait la police (administrative) sous l'état d'urgence sanitaire ? », *Revue française d'administration publique* (RFAP), vol. 176, n° 4, 2020, pp. 889-900.

Donzelot, Epstein, 2006 | DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, juillet, n° 7, 2006, pp. 5-34.

Donzelot, Estèbe, 1994 | DONZELOT Jacques, ESTÈBE Philippe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la Ville*, Paris, Esprit, « Ville et société », 1994, 238 pp.

Douillet, 2013 | DOUILLET Anne-Cécile, « Le développement territoriale, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », LA BRANCHE Stéphane, DUMOULIN Laurence, ROBERT Cécile, WARIN Philippe (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble (PUG), 2013, pp. 133-155.

Douillet, 2020 | DOUILLET Anne-Cécile, *Exister dans et par la crise. La gestion de la crise sanitaire comme mode de légitimation du "local"* », *Revue française d'administration publique* (RFAP), vol. 176, n° 4, 2020, pp. 971-983.

Douillet, Dumoulin, Germain, 2011 | DOUILLET Anne-Cécile, DUMOULIN Laurence, GERMAIN Séverine, « Un dispositif sociotechnique à la loupe : le développement de la vidéosurveillance dans les villes françaises », *Quaderni*, vol. 74, n° 1, 2011, pp. 105-120.

Douillet, Lebrou, Sigalo Santos, 2019 | DOUILLET Anne-Cécile, LEBROU Vincent, SIGALO SANTOS Luc, « Transversalité », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 5^e édition, 2019, pp. 658-666.

Douillet, Lefebvre, 2017 | DOUILLET Anne-Cécile, LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, « U », 2017, 272 pp.

Douillet, De Maillard, 2010 | DOUILLET Anne-Cécile, DE MAILLARD Jacques, « Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée », *Politique européenne*, vol. 32, n° 3, 2010, pp. 77-98.

Dryzek, Goodin, 2006 | DRYZEK John S., GOODIN Robert E., « Deliberative Impacts : The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, vol. 34, n° 2, 2006, pp. 219-244.

Duchesne, Muller, 2003 | DUCHESNE Sophie, MULLER Pierre, « Sociologie politique et analyse de l'action publique : représentations croisées de l'État et des citoyens », in FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2003, pp. 31-51.

Dunning, 1999 | DUNNING Eric, *Sport Matters. Sociological Studies of Sport, Violence and Civilisation*, Londres, Routledge, 1999, 296 pp.

Duran, Thoenig, 1996 | DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 46, n° 4, 1996, pp. 580-623.

Durkheim, 1912 | DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1912, 647 pp.

E

Easton, 1965 | EASTON David, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley, 1965, 507 pp.

Eisinger, 1973 | EISINGER Peter, « The Conditions of Protest Behavior in American Cities », *American Political Science Review*, vol. 67, n° 1, 1973, pp. 11-28.

Eliasoph, 1998 | ELIASOPH Nina, *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in their Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 1998, 330 pp.

Eliasoph, Luhtakallio, 2014 | ELIASOPH Nina, LUHTAKALLIO Eeva, « Ethnography of Politics and Political Communication. Studies in Sociology and Political Science », in HALL JAMIESON Kathleen, KENSKI Kate (dir.), *The Oxford Handbook of Political Communication*, New York/Oxford, Oxford University Press (OUP), 2014, pp. 749-762.

Elster, 1998 | ELSTER Jon, *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 1998, 296 pp.

Endicott, Nemeth, Wachtler, 1976 | ENDICOTT Jeffrey, NEMETH Charlan J., WACHTLER Joel, « The Group Polarization Phenomenon », *Psychological Review*, vol. 93, n° 1, 1976, pp. 23-32.

EODIPAR, 2021 | Expériences des discriminations, participation et représentation (EODIPAR), *L'épreuve de la discrimination*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 2021, 420 pp.

Epstein, 2013 | EPSTEIN Renaud, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2013, 378 pp.

Epstein, 2016 | EPSTEIN Renaud, « Le "problème des banlieues" après la désillusion de la rénovation », *Métropolitiques* [en ligne], 2016. Disponible sur : <<https://www.metropolitiques.eu/Le-probleme-des-banlieues-apres-la.html>>, consulté le 1^{er} octobre 2021.

Esterling et al., 2010 | ESTERLING Kevin M., KENNEDY Ryan P., LAZER David M.J., NEBLO Michael A., SOKHEY Anand E., « Who Wants to Deliberate — And Why ? », *American Political Science Review* (APSR), vol. 104, n° 3, 2010, pp. 566-583.

Eymeri-Douzans, 2019 | EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Le technocrate et le président », in DOLEZ Bernard, FRETTEL Julien, LEFEBVRE Rémi (dir.), *L'entreprise Macron, Grenoble*, Presses universitaires de Grenoble (PUG), « Libres cours Politique », 2019, pp. 201-216.

F

Fabiani, 1998 | FABIANI Jean-Louis, « Compte rendu. Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience », *Annales, Histoire, Sciences sociales*, vol. 53, n° 2, 1998, pp. 444-447.

Faure, Teillet, 2011 | FAURE Alain, TEILLET Philippe, « La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ? », in BÉAL Vincent, GAUTHIER Mario, PINSON Gilles, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Etienne, Presses universitaires de Saint-Etienne (PUSE), « Dynamiques métropolitaines », 2011, pp. 213-231.

Favre, 2003 | FAVRE Pierre, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? », in FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2003, pp. 257-271.

Favret-Saada, 1977 | FAVRET-SAADA Jeanne, *Les mots, la mort, les sorts. La sorcellerie dans le bocage*, Paris, Gallimard, « Essai », 1977, 332 pp.

Festinger, 1957 | FESTINGER Leon, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Palo Alto, Stanford University Press (SUP), 1957, 291 pp.

Festinger, Riecken, Schachter, 1956 | FESTINGER Leon, RIECKEN Henry W., SCHACHTER Stanley, *When Prophecy Fails. A Social and Psychological Study of a Modern Group That Predicted the Destruction of the World*, New York, Harper-Torchbooks, 1956, 253 pp.

Fillieule, 2001 | FILLIEULE Olivier, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel. *Post scriptum* », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 51, n° 1, 2001, pp. 199-215.

Fillieule, 2005 | FILLIEULE Olivier, *Le désengagement militant*, Paris, Belin, 2005, 319 pp.

Fillieule, Leclercq, Lefebvre, 2022 | FILLIEULE Olivier, LECLERCQ Catherine, LEFEBVRE Rémi (dir.), *Le malheur militant*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, « Ouvertures politiques », 2022, 292 pp.

Finkelstein, et al., 2011 | FINKELSTEIN Rémi, OBERLÉ Dominique, RAINIS Natacha, RICHARD Ghislaine, SCHARNITZKY Patrick, « Être désigné juré d'assises : une analyse des attitudes de citoyens français face à une convocation simulée du tribunal », *Pratiques Psychologiques*, vol. 17, n° 4, 2011, pp. 341-357.

Fiorina, et al., 2005 | FIORINA Morris, PAGE Benjamin, SCHLOZMAN Kay, VERBA Sydney, « Inequalities of Political Voice », in JACOBS Lawrence R., SKOCPOL Theda, *Inequality and American Democracy*, New York, Russel Sage Foundation (RSF), 2005, pp. 19-87.

Fishkin, 2009 | FISHKIN James S., *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford, Oxford University Press (OUP), 2009, 254 pp.

Fishkin et al., 2014 | FISHKIN James S., LUSKIN Robert C., SIU Alice, « Europolis and the European Public Sphere : Empirical Explorations of a Counterfactual Ideal », *European Union Politics* (EUP), vol. 15, n° 3, 2014, pp. 328-351.

Fishkin, Luskin, 2005 | FISHKIN James S., LUSKIN Robert C., « Experimenting with a Democratic Ideal : Deliberative Polling and Public Opinion », *Acta Politica*, vol. 40, n° 3, 2005, pp. 284-298.

Fontaine, Hassenteufel, 2002 | FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick, *To Change or not to Change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res publica », 2002, 306 pp.

Forrester, 1989 | FORRESTER John, *Planning in the Face of Power*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press (UCP), 1989, 264 pp.

Forrester, 1999 | FORRESTER John, *The Deliberative Practitioner Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press (MIT Press), 1999, 322 pp.

Foucault, 2001 | FOUCAULT Michel, *Dits et écrits, II (1976-1988)*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)/Gallimard/Seuil, 2001, 1 760 pp.

Foucault, 2004 | FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France (1977-1978)*, Paris, École des hautes études en sciences sociales (EHESS)/Gallimard/Seuil, « Hautes études », 2004, 448 pp.

Fourniau, Landemore, 2022 | FOURNIAU Jean-Michel, LANDEMORE Hélène (dir.), « Les assemblées citoyennes, une nouvelle forme de représentation démocratique ? » (dossier), *Participations*, vol. 34, n° 2, 2022, 310 pp.

François, Phélippeau, 2017 | FRANÇOIS Abel, PHÉLIPPEAU Éric, « Le financement des campagnes électorales », in DÉLOYE Yves, MAYER Nonna (dir.), *Analyses électorales*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 703-760.

Fraser, 2004 | FRASER Nancy, « Justice sociale, redistribution et reconnaissance », *Revue du Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales* (MAUSS), vol. 23, n° 1, 2004, pp. 152-164.

Fraser, 2011 | FRASER Nancy, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte, « La Découverte/Poche », 2011, 178 pp.

Freeman, et al., 2008 | FREEMAN Craig Malcolm, GOIDEL Robert Kirby, PROCOPIO Steven, ZEWE Charles F., « Who Participates in the "Public Square" and Does It Matter », *Public Opinion Quarterly*, vol. 74, n° 4, 2008, pp. 792-803.

French, Laver, 2009 | FRENCH Damien, LAYER Michael, « Participation Bias, Durable Opinion Shifts and Sabotage through Withdrawal in Citizens' Juries », *Political Studies*, vol. 57, n° 2, 2009, pp. 422-450.

Freire, 1968 | FREIRE Paulo, *Pedagogia do Oprimido*, São Paulo, Paz e Terra, 1968, 253 pp.

Frometin, 2023 | FROMETIN Marjorie, « Les délégué du préfet : agents (très) spéciaux de l'État », *Les Cahiers du développement social urbain*, vol. 78, n° 2, 2023, pp. 20-21.

Fung, 2005 | FUNG Archon, « Deliberation Before the Revolution : Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World », *Political Theory*, vol. 33, n° 3, 2005, pp. 397-419.

Fung, Wright, 2003 | FUNG Archon, WRIGHT Erik Olin, « Epilogue : Countervailing-power in Empowered Participative Governance », in *Deepening Democracy : Institutional Innovations in Empowered Participative Governance*, Londres, Verso, 2003, pp. 259-289.

Furubo, Jacob, Speer, 2015 | FURUBO Jan-Eric, JACOB Steven, SPEER Sandra, « The Institutionalization of Evaluation Matters : Updating the International Atlas of Evaluation 10 Years Later », *Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice* (JTRP), vol. 21, n° 1, 2015, pp. 6-31.

G

De Galembert, Rozenberg, Vigour, 2013 | DE GALEMBERT Claire, ROZENBERG Olivier, VIGOUR Cécile (dir.), *Faire parler le parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 2013, 371 pp.

Le Galès, 1995 | LE GALÈS Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique* (RFSP), 1995, pp. 57-95.

Le Galès, 2002 | LE GALÈS Patrick, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press (OUP), 2002, 328 pp.

Le Galès, Lascoumes, 2005 | LE GALÈS Patrick, LASCOUMES Pierre (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2005, 370 pp.

Gamson, 1990 | GAMSON William A., *The Strategy of Social Protest*, Belmont Wadsworth, 1990, 357 pp.

Gamson, 1992 | GAMSON William A., *Talking Politics*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 1992, 292 pp.

Garraud, 2000 | GARRAUD Philippe, *Le chômage et l'action publique. Le bricolage institutionnalisé*, Paris, L'Harmattan, « Logiques politiques », 2000, 242 pp.

Gauchet, 1985 | GAUCHET Marcel, *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris, Gallimard, 1985, 336 pp.

Gaudin, 2007 | GAUDIN Jean-Pierre, « Démocratie et "technotables" », in GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2007, pp. 219-244.

Gauthier, 2019 | GAUTHIER Yannick, « "Devenir quelqu'un". (Re)valorisation de l'identité sociale par les bénéfices symboliques de l'engagement participatif », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 111-137.

Gaxie, 1977 | GAXIE Daniel, « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique (RFSP)*, vol. 27, n° 1, 1977, pp. 123-154.

Gaxie, 1978 | GAXIE Daniel, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, 296 pp.

Gaxie, 1997 | GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, 295 pp.

Gaxie, 2005 | GAXIE Daniel, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Swiss Political Science Review (SPSR)*, vol. 11, n° 1, 2005, pp. 157-188.

Geay, 2010 | GEAY Bertrand, « Les néo-enseignants face à l'utilitarisme », *Actes de la recherche en sciences sociales (ARSS)*, vol. 184, n° 4, 2010, pp. 72-89.

Geeraert et al., 2020 | GEERAERT Jérémy, JOBARD Fabien, LAUMOND Bénédicte, MÜTZELBURG Irina, ZEIGERMANN Ulrike, « Sociologie politique des passeurs », *Revue française de science politique (RFSP)*, vol. 70, n° 5, 2020, pp. 557-573.

Geissel, Newton, 2012 | GEISSEL Brigitte, NEWTON Kenneth, *Evaluating democratic innovations : Curring the democratic malaise ?*, New York, Routledge, 2012, 222 pp.

Genieys, Smyrl, 2008 | GENIEYS William, SMYRL Marc, *Elites, Ideas and the Evolution of Public Policy*, Londres, Palgrave, 2008, 208 pp.

Gerhardt, 1979 | GERHARDT Uta, « Coping and Social Action : Theoretical Reconstruction of the Life-Event Approach », *Sociology of Health & Illness*, vol. 1, n° 2, 1979, pp. 195-225.

Gianinazzi, 2018 | GIANINAZZI Willy, « Penser global, agir local. Histoire d'une idée », *EcoRev'*, vol. 46, n° 1, pp. 2018, 19-30.

Giddens, 1987 | GIDDENS Anthony, *Social Theory and Modern Sociology*, Cambridge, Polity Press, 1987, 310 pp.

Gilens, Page, 2020 | GILENS Martin, PAGE Benjamin I., *Democracy in America ? What Has Gone Wrong and What We Can Do About It*, Chicago, University of Chicago Presse (UCP), 2020, 352 pp.

Ginzburg, 1976 | GINZBURG Carlo, *Il Formaggio e i Vermi : il cosmo di un mugnaio del '500*, Torino, Einaudi, 1976, 188 pp.

Glass, 1964 | GLASS Ruth, *London. Aspects of change*, Londres, MacGibbon & Kee, 1964, 342 pp.

Gluckman, 1962 | GLUCKMAN Max, *Essays on the Ritual of Social Relations*, Manchester University Press (MUP), 1962, 190 pp.

Goffman, 1953 | GOFFMAN Erving, *Communication Conduct on an Island Community*, thèse pour le doctorat en sociologie, sous la direction de Lloyd WARNER, Chicago, Université de Chicago, 1953, 360 pp.

Goffman, 1956 | GOFFMAN Erving, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Edinburgh, University of Edinburgh, 1956, 161 pp.

Goffman, 1963a | GOFFMAN Erving, *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963, 147 pages.

Goffman, 1963b | GOFFMAN Erving, *Behavior in Public Places. Notes on the Social Organization of Gatherings*, New York, The Free Press, 1963, 248 pp.

Goffman, 1967 | GOFFMAN Erving, *Interaction Ritual. Essays on Face-to-Face Behavior*, New York, Doubleday, 1967, 270 pp.

Goffman, 1974 | GOFFMAN Erving, *Les rites d'interaction*, Paris, Éditions de Minuit, « Le sens commun », 1974, 240 pp.

Gontcharoff, 1999 | GONTCHAROFF Georges, « Le renouveau des comités de quartier », *La démocratie locale. Représentation, participation et espaces publics*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1999, pp. 305-329.

Goodhart, 2007 | GOODHART Michael, « Europe's Democratic Deficit through the Looking Glass. The European Union as a Challenge for Democracy », *Perspectives on Politics*, vol. 5, n° 3, 2007, pp. 567-584.

Gottraux, 1997 | GOTTRAUX Philippe, *Socialisme ou barbarie. Un engagement politique et intellectuel dans la France de l'après-guerre*, Lausanne, Payot, 1997, 427 pp.

Gouard, 2019 | GOUARD David, « Le vote des banlieues. Réflexions sur soixante ans de recherche », *Revue d'histoire politique*, vol. 30, n° 3, 2019, pp. 81-100.

Gourgues, 2010 | GOURGUES Guillaume, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction d'Alain FAURE, Grenoble, Université de Grenoble, 2010, 1182 pp.

Gourgues, 2012a | GOURGUES Guillaume, « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre. Une hypothèse heuristique », *Quaderni*, vol. 79, n° 3, pp. 5-12, 2012.

Gourgues, 2012b | GOURGUES Guillaume, « Quel avenir pour la participation publique locale ? Éléments pour un bilan critique », *Pouvoirs locaux*, n° 92, 2012, pp. 50-58.

Gourgues, 2013 | GOURGUES Guillaume, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble (PUG), 2013, 148 pp.

Gourgues et al., 2017 | GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, NONJON Magali, O'MIEL Julien, PARIZET Raphaëlle, « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? », *Participations*, vol. 19, n° 3, 2017, pp. 221-242.

Gourgues, Mazeaud, 2018 | GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, *L'action publique saisie par ses « publics »*. *Gouvernement et (dés)ordre politique*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018, 214 pp.

Gourgues, Mazeaud, 2022a | GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, « Une "participation d'État" sous contrôle. La neutralisation décisionnelle des dispositifs participatifs en France », *Revue française de science politique (RFSP)*, vol. 72, n° 5, 2022, pp. 781-804.

Gourgues, Mazeaud, 2022b | GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, « La démocratie participative selon Emmanuel Macron. La participation citoyenne au service de la monarchie républicaine », DOLEZ Bernard, DOUILLET Anne-Cécile, FRETTEL Julien, LEFEBVRE Rémi (dir.), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble (PUG), « Libres cours politique », 2022, pp. 53-66.

Gourgues, Mazeaud, Nonjon, 2021 | GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, NONJON Magali, « From the Participatory Turn of Administrations to the Bureaucratisation of Participatory Democracy : Study Based on the French Case », *International Review of Administrative Sciences (IRAS)*, vol. 88, n° 4, 2021, pp. 1-18.

Gourgues, Rui, Topçu, 2013 | GOURGUES Guillaume, RUI Sandrine, TOPÇU Sezin, « Gouvernamentalité et participation. Lectures critiques », *Participations*, vol. 6, n° 2, 2013, pp. 5-33.

Gret, Sintomer, 2002 | GRET Marion, SINTOMER Yves, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte/Syros, 2002, 135 pp.

Grossetti, 2006 | GROSSETTI Michel, « Trois échelles d'action et d'analyse, l'abstraction comme opérateur d'échelle », *L'Année sociologique*, vol. 56, n° 2, 2006, pp. 285-307.

Grossetti, 2011 | GROSSETTI Michel, « L'espace à trois dimensions des phénomènes sociaux », *SociologieS* [en ligne], 11 avril 2011. Disponible sur : <<https://journals.openedition.org/sociologies/3466#quotation>>, consulté le 19 avril 2021.

Grossman, 2013 | GROSSMAN Richard S., *Wrong. Nine Economic Policy Disasters and What We Can Learn From Them*, New York, Oxford University Press (OUP), 2013, 266 pp.

Grunberg, 2005 | GRUNBERG Gérard, « Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen du 29 mai 2005 », *French Politics, Culture and Society*, vol. 23, n° 3, 2005, pp. 128-144.

Guéguen, Malochet, 2012 | GUÉGUEN Haud, MALOCHET Guillaume, *Les théories de la reconnaissance*, Paris, La Découverte, 2012, 128 pp.

Guéranger, 2012 | GUÉRANGER David, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres. Les études de l'intercommunalité et leur territoire », *Terrains & travaux*, vol. 21, n° 2, 2012, pp. 23-36.

Guha, 1983 | GUHA Ranajit, *Elementary aspects of peasant insurgency in colonial India*, New York, Oxford University Press (OUP), 1983, 361 pp.

Guilluy, 2010 | GUILLUY Christophe, *Fractures françaises*, Paris, François Bourin, 2010, 198 pp.

Gupta, 2001 | GUPTA Dipak K., *Analyzing Public Policy. Concepts, Tools, and Techniques*, Washington, CQ Press, 2001, 386 pp.

Gurr, 1968 | GURR Ted Robert, « Urban Disorder : Perspectives from the Comparative Study of Civil Strife », *American Behavioral Scientist* (ABS), 1968, pp. 50-55.

Gusfield, 1963 | GUSFIELD Joseph R., *Symbolic Crusade. Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana, University of Illinois Press (UI Press), 1963, 188 pp.

Gusfield, 1981 | GUSFIELD Joseph R., *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press (UCP), 1981, 278 pp.

H

Haas, 1992 | HAAS Peter M., « Epistemic Communities and International Coordination », *International Organizing*, vol. 46, n° 1, 1992, pp. 1-35.

Habermas, 1962 | HABERMAS Jürgen, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, Hermann-Luchterhand-Verlag, 1962, 400 pp.

Habermas, 1981 | HABERMAS Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp Verlag, 1981, 1197 pp. (en deux volumes).

Habermas, Rawls, 1997 | HABERMAS Jürgen, RAWLS John, *Débat sur la justice politique*, Paris, France, Éditions du Cerf, « Humanités », 1997, 187 pp.

Hajjat, 2013a | HAJJAT Abdellali, *La Marche pour l'égalité et contre le racisme*, Paris, Amsterdam Éditions, 2013, 264 pp.

Hajjat, 2013b | HAJJAT Abdellali, « Les trente ans de la Marche. La promotion d'une égalité sous conditions », *La Vie des Idées* [en ligne], 5 décembre 2013, <<https://laviedesidees.fr/Les-trente-ans-de-la-Marche>>, consulté le 20 août 2024.

Hajjat, Mohammed, 2013 | HAJJAT Abdellali, MOHAMMED Marwan, *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le problème musulman*, Paris, La Découverte, 2013, 302 pp.

Hall, 1986 | HALL Peter, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press, 1986, 341 pp.

Hall, 1993 | HALL Peter, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, pp. 275-298.

Hamidi, 2012 | HAMIDI Camille, « De quoi un cas est-il le cas ? », *Politix*, vol. 25, n° 100, 2012, pp. 85-98.

Harvey, 2005 | HARVEY David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press (OUP), 2005, 247 pp.

Hassenteufel, 2008 | HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique. L'action publique*, Paris, Armand Colin, « U Sociologie », 2008, 294 pp.

Hastie, Pennington, Penrod, 1983 | HASTIE Reid, PENNINGTON Nancy, PENROD Steven D., *Inside the Jury*, Cambridge, Harvard University Press (HUP), 1983, 277 pp.

Hatzfeld, 2005 | HATZFELD Hélène, *Faire de la politique autrement. L'expérience inachevée des années 1970*, Rennes, Presses, universitaires de Rennes (PUR), « Essais », 2005, 330 pp.

Hatzfeld, 2011 | HATZFELD Hélène, « De l'autogestion à la démocratie participative : des contributions pour renouveler la démocratie », in BACQUÉ Marie-Hélène, SINTOMER Yves, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, « Recherches », 2011, pp. 51-64.

Hawkins, James, Strodtbeck, 1957 | HAWKINS Charles, JAMES Rita M., STRODTBECK Fred L., « Social Status in Jury Deliberations », *American Sociological Review* (ASR), vol. 22, n° 2, 1957, pp. 713-719.

Hayat, 2013 | HAYAT Samuel, « La représentation inclusive », *Raisons politiques*, vol. 50, n° 2, 2013, pp. 115-135.

Hayat, Lyon-Caen, Tarragoni, 2018 | HAYAT Samuel, LYON-CAEN Judith, TARRAGONI Federico, « La singularité », *Tracés*, n° 34, 2018, pp. 7-21.

Hayes, Ollitrault, 2024 | HAYES Graeme, OLLITRAULT Sylvie, « État et désobéissance civile : enjeu démocratique », in HAYES Graeme, OLLITRAULT Sylvie, *La désobéissance civile*, Paris, Presses de Sciences Po, « Contester », 2024, pp. 223-257.

Heclo, 1974 | HECLLO Hugues, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, Londres/New Haven, Yale University Press (YUP), 1974, 349 pp.

Hibbing, Theiss-Morse, 2002 | HIBBING John R., THEISS-MORSE Elizabeth, *Stealth Democracy. Americans' Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 2002, 284 pp.

Hirschmann, 1970 | HIRSCHMANN Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press (HUP), 1970, 162 pp.

Hjern, Porter, 1981 | HJERN Benny, PORTER David O., « Implementation Structures : a New Unit of Administrative Analysis », *Organization Studies*, vol. 2, n° 3, 1981, pp. 211-227.

Honneth, 1992 | HONNETH Axel, *Kampf um Anerkennung : Zur Moralischen Grammatik Sozialer Konflikte*, Berlin, Suhrkamp, 1992, 301 pp.

Honneth, 1999 | HONNETH Axel, « Intégrité et mépris. Principes d'une morale de la reconnaissance », *Recherches sociologiques*, vol. 30, n° 2, 1999, pp. 11-22.

Honneth, 2000 | HONNETH Axel, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, « Passages », 2000, 232 pp.

Honneth, 2006 | HONNETH Axel, *La société du mépris*, Paris, La Découverte, 2006, 356 pp.

Horkheimer, 1988 | HORKHEIMER Max, *Gesammelte Schriften Band 4. Schriften 1936-1941*, Francfort-sur-le-Main, Fischer, 1988, 460 pp.

Horowitz, 1986 | HOROWITZ Ruth, « Remaining an Outsider. Membership as a Threat to Research Rapport », *Urban life. Journal of contemporary ethnography*, vol. 14, n° 4, 1986, pp. 409-430.

Huard, 1991 | HUARD Raymond, *Le suffrage universel en France*, Paris, Aubier, 1991, 493 pp.

I

Ingold, Varone, 2011 | INGOLD Karin, VARONE Frédéric, « Treating Policy Brokers Seriously : Evidence from The Climate Policy », *Journal of Public Administration Research and Theory* (JPART), vol. 22, n° 2, 2011, pp. 319-346.

Ion, 1997 | ION Jacques, *La fin des militants ?*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier, « Enjeux de société », 1997, 130 pp.

Introvigne, 1999 | INTROVIGNE Massimo, « Defectors, Ordinary Leave-Takers, and Apostates », *Nova Religio*, vol. 3, n° 1, 1999, pp. 83-99.

J

Jacob, 2019 | JACOB Steven, « Évaluation », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 5^e édition, 2019, pp. 248-255.

Jacquet, 2014 | JACQUET Chantal, *Les transclasses ou la non-reproduction*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 2014, 238 pp.

Jacquet, 2017 | JACQUET Vincent, *Délibérer ou ne pas délibérer. La (non-)participation dans les dispositifs délibératifs tirés au sort*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Min REUCHAMPS et Nathalie SCHIFFINO, Louvain, Université Catholique de Louvain, 2017, 282 pp.

James, 1959 | JAMES Rita M., « Status and Competence of Jurors », *American Journal of Sociology* (AJS), vol. 64, n° 5, 1959, pp. 563-570.

Jenkins, 2004 | JENKINS Richard, *Social Identity*, Londres, Routledge, 2004, 232 pp.

Jenkins-Smith, Sabatier, 1993 | JENKINS-SMITH Hank C., SABATIER Paul A., *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Framework*, Boulder, Westview Press, 1993, 290 pp.

Jobard, 2022 | JOBARD Fabien, « Police et sécurité publique. L'atrophie du domaine de l'action gouvernementale », in DOLEZ Bernard, DOUILLET Anne-Cécile, FRETTEL Julien, LEFEBVRE Rémi (dir.), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble (PUG), « Libres cours politique », 2022, pp. 256-267.

Jobert, 1992 | JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques » *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 42, n° 2, 1992, pp. 219-234.

Jobert, Muller, 1987 | JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1987, 242 pp.

Joignant, 2004 | JOIGNANT Alfredo, « Pour une sociologie cognitive de la compétence politique », *Politix*, vol. 65, n° 1, 2004, pp. 149-173.

Jones, 1970 | JONES Charles, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth, 1970, 276 pp.

Jouve, 2005 | JOUVE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 55, n° 2, 2005, pp. 317-337.

Juhn, Nie, Stehlik-Barry, 1996 | JUNN Jane, NIE Norman, STEHLIK-BARRY, *Education and Democratic Citizenship in America Chicago*, Chicago, University of Chicago Press (UCP), 1996, 290 pp.

K

Kazepov, Scott, Silver, 2010 | KAZEPOV Yuri, SCOTT Alan, SILVER Hilary, « Participation in Urban Contention and Deliberation », *International Journal of Urban of Regional Research* (IJURR), vol. 34, n° 3, 2010, pp. 453-477.

Keppel, 2012 | KEPEL Gilles (dir.), *Banlieue de la République. Société, politique et religion à Clichy-sous-Bois*, Paris, Gallimard, 2012, 544 pp.

Kim, Nie, Verba, 1978 | KIM Jae-on, NIE Norman, VERBA Sidney, *Participation and Political Equality : A Seven Nation Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 1978, 394 pp.

Kingdon, 1984 | KINGDON John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company, 1984, 240 pp.

Kirszbaum, 2013 | KIRSZBAUM Thomas, « Vers un *empowerment* à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », *La Vie des Idées* [en ligne], 12 novembre 2013. Disponible sur : <<https://laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise>>, consulté le 30 juillet 2024.

Kirszbaum, 2014 | KIRSZBAUM Thomas, *Valoriser les ressources des quartiers. Des pistes pour améliorer la conduite locale de la politique de la ville et en renforcer le caractère participatif*, rapport pour l'Association des missions d'aménagement et de développement économique, urbain et solidaire (AMADEUS), *hal.science* [en ligne], 2014. Disponible sur : <<https://shs.hal.science/halshs-01265113/document>>, consulté le 12 mars 2024.

Kirszbaum, 2015 | KIRSZBAUM Thomas, *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, « Bibliothèque des territoires », 2015, 256 pp.

Kirszbaum, 2022 | KIRSZBAUM Thomas, « Les ambitions déçues de la démocratie urbaine dans les quartiers de la politique de la ville », in BRESSON Sabrina (dir.), *Les déconvenues de la participation citoyenne. Villes, pouvoirs et légitimités*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, 2022, 256 pp.

Kooiman, 1993 | KOOIMAN Jan (dir.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993, 280 pp.

Kokoreff, 2006 | KOKOREFF Michel, « Sociologie de l'émeute. Les dimensions de l'action en question », *Déviance et Société*, vol. 30, n° 4, 2006, pp. 521-533.

Kokoreff, 2012 | KOKOREFF Michel, « L'émeute urbaine », in PIGNELET Michel, TARTAKOWSKY Danielle (dir.), *Histoire des mouvements sociaux en France. De 1814 à nos jours*, Paris, La Découverte, 2012, pp. 733-743.

Kokoreff, 2014a | KOKOREFF Michel, « L'imaginaire social de la marche de 1983 », *Africultures*, vol. 97, n° 1, 2014, pp. 28-42.

Kokoreff, 2014b | KOKOREFF Michel, « La dépolitisation des banlieues », in PAUGAM Serge, *L'intégration inégale. Force, fragilité et rupture des liens sociaux*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), « Le Lien Social », 2014, pp. 397-412.

Kübler et al., 2020 | KÜBLER Daniel, ROCHAT Philippe E., VAN DER HEIDEN Nico, WOO SU Yun, « Renforcer la gouvernabilité plutôt qu'approfondir la démocratie : les raisons qui amènent les gouvernements locaux à introduire la gouvernance participative », *Revue Internationale des Sciences Administratives (RISA)*, vol. 86, n° 3, 2020, pp. 427-444.

Kuhn, 1962 | KUHN Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press (UCP), 1962, 284 pp.

L

Lacroix, Lagroye, 1992 | LACROIX Bernard, LAGROYE Jacques, *Le président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, 402 pp.

Lagroye, Siméant, 2003 | LAGROYE Jacques, SIMÉANT Johanna, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 53-71.

Lahire, 1995 | LAHIRE Bernard, *Tableaux de familles. Heurs et malheurs scolaires en milieux populaires*, Paris, Gallimard/Seuil, 1995, 297 pp.

Lahire, 1996 | LAHIRE Bernard, « La variation des contextes dans les sciences sociales. Remarques épistémologiques », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 51, n° 2, 1996, pp. 381-407.

Lahire, 1998 | LAHIRE Bernard, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan, 1998, 272 pp.

Lahire, 2002 | LAHIRE Bernard, *Portraits sociologiques. Dispositions et variations individuelles*, Paris, Nathan, « Essais et recherches », 2002, 431 pp.

Lahire, 2016 | LAHIRE Bernard, *Pour la sociologie. Et pour en finir avec une prétendue « culture de l'excuse »*, Paris, La Découverte, « Cahiers libres », 2016, 183 pp.

Lahire, 2018 | LAHIRE Bernard, *L'interprétation sociologique des rêves*, Paris, La Découverte, « Laboratoire des sciences sociales », 2018, 490 pp.

Lang, 2020 | LANG Marion, *Publics populaires : logiques de participation et production des positions sociales au sein des classes populaires urbaines. Une comparaison entre Barcelone et Marseille*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction d'Ismael BLANCO et Valérie SALA PALA, Lyon, Université de Lyon, 2020, 670 pp.

Lapeyronnie, 2006 | LAPEYRONNIE Didier, « Révolte primitive dans les banlieues françaises. Essai sur les émeutes de l'automne 2005 », *Déviance et Société*, vol. 30, n° 4, 2006, pp. 431-448.

Larnaudie, 2018 | LARNAUDIE Mathieu, *Les jeunes gens. Enquête sur la promotion Senghor*, Paris, Grasset, 2018, 208 pp.

Lascoumes, 1994 | LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 324 pp.

Lasoumes, 1996 | LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CHEVALIER Jacques (dir.), *La gouvernabilité*, Amiens/Paris, Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique (CURAPP)/Presses universitaires de France (PUF), 1996, pp. 325-338.

Lasswell, 1951 | LASSWELL Harold D., « The Policy Orientation », in LASSWELL Harold D., LERNER Daniel (dir.), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press (SUP), 1951, pp. 3-15.

Lasswell, 1956 | LASSWELL Harold D., *The Decision Process. 7 Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956, 23 pp.

Lazarus, 1966 | LAZARUS Richard S., *Psychological Stress and the Coping Process*, New York, McGraw-Hill, 1966, 466 pp.

Lefebvre, 1968 | LEFEBVRE Henri, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968, 164 pp.

Lefebvre, 2005a | LEFEBVRE Rémi, « La proximité à distance. Typologie des interactions élus-citoyens », in *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res Publica », 2005, pp. 103-127.

Lefebvre, 2005b | LEFEBVRE Rémi, « S'ouvrir les portes de la ville. Une approche ethnographique des porte-à-porte de Martine Aubry à Lille », in LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick et SAWICKI Frédéric, *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 2005, pp. 191-215.

Lefebvre, 2011a | LEFEBVRE Rémi, « Les contours flous du peuple de gauche », in BAUMEL Laurent, KALFON François (dir.), *Plaidoyer pour une gauche populaire. La gauche face à ses électeurs*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2011, 116 pp.

Lefebvre, 2011b | LEFEBVRE Rémi, « Démocratie locale », in COLE Alistair, GUIGNER Sébastien, PASQUIER Romain (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2011, pp. 152-157.

Lefebvre, 2011c | LEFEBVRE Rémi, « Retour sur les années 1970. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in BACQUÉ Marie-Hélène, SINTOMER Yves,

La démocratie participative. Histoire et généalogie, Paris, La Découverte, « Recherches », 2011, pp. 65-81.

Lefebvre, 2011d | LEFEBVRE Rémi, *Les primaires socialistes, la fin du parti militant*, Paris, Raisons d’agir, 2011, 174 pp.

Lefebvre, 2012 | LEFEBVRE Rémi, « La démocratie participative absorbée par le système politique local » [en ligne], *Métropolitiques*, 29 octobre 2012. Disponible sur : <<http://metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html>>, consulté le 10 novembre 2022.

Lefebvre, 2013 | LEFEBVRE Rémi, « L’introuvable délibération. Ethnographie d’une conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de richesse », *Participations*, vol. 6, n° 2, 2013, pp. 191-214.

Lefebvre, Legris, 2018 | LEFEBVRE Rémi, LEGRIS Martine, « Le chercheur au chevet de la démocratie ? Une expérience de recherche impliquée dans la démocratie participative en région Nord-Pas-de-Calais », *Sociologies pratiques*, vol. 37, n° 2, 2018, pp. 49-58.

Lefebvre, Nonjon, 2003 | LEFEBVRE Rémi, NONJON Magali, « La démocratie locale en France. Ressorts et usages », *Sciences de la société*, n° 60, 2003, pp. 8-28.

Lefebvre, Petit, Talpin, 2020 | LEFEBVRE Rémi, PETIT Guillaume, TALPIN Julien, « Les adjoint-es à la démocratie participative. Une catégorie d’élus-es entre spécialisation fonctionnelle et misère positionnelle », *Participations*, vol. 26-27, n° 1-2, 2020, pp. 41-75.

Lefebvre, Revel, 2012 | LEFEBVRE Rémi, REVEL Martine, « Démocratie consultative : l’institutionnalisation à tâtons dans deux communautés urbaines », in DOUILLET Anne-Cécile, FAURE Alain, HALPERN Charlotte, LERESCHE Jean-Philippe (dir.), *L’action publique locale dans tous ses états*, Paris, L’Harmattan, « Logiques politiques », 2012, pp. 275-290.

Lefebvre, Sawicki, 2006 | LEFEBVRE Rémi, SAWICKI Frédéric, *La société des socialistes. Le PS aujourd’hui*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, « Savoir/Agir », 2006, 255 pp.

Lefebvre, Treille, 2016 | LEFEBVRE Rémi, TREILLE Eric (dir.), *Les primaires ouvertes en France. Adoption, codification, mobilisation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), « Res Publica », 2016, 320 pp.

Lévi-Strauss, 1955 | LÉVI-STRAUSS Claude, « The Structural Study of Myth », *Journal of American Folklore (JAF)*, vol. 68, n° 270, 1955, pp. 428-444.

Levitsky, Ziblatt, 2018 | LEVITSKY Steven, ZIBLATT Daniel, *How Democracies Dies*, New York, Crown Publishing Group (CPG), 2018, 167 pp.

Lindblom, 1959 | LINDBLOM Charles E., « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review (PAR)*, vol. 19, n° 2, 1959, pp. 79-88.

Lipsky, 1980 | LIPSKY Michael, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 272 pp.

Loisel, Rio, 2024 | LOISEL Manon, RIO Nicolas, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Paris, Éditions Textuel, « Petite Encyclopédie critique », 2024, 192 pp.

Lopez-Rabatel, Sintomer, 2019 | LOPEZ-RABATEL Liliane, SINTOMER Yves, « Introduction. L’histoire du tirage au sort en politique : instruments, pratiques, théories », *Participations*, Hors-série, 2019, pp. 9-34.

Lorcerie, 2014 | LORCERIE Françoise, « Intégration : La “refondation” enlisée », *Migrations Société*, vol. 155, n° 5, 2014, pp. 47-66.

Louis, 2015 | LOUIS Jérémy, « L’ambition démocratique du *community organizing*. L’exemple de l’Alliance citoyenne de l’agglomération grenobloise », *Mouvements*, vol. 83, n° 3, 2015, pp. 168-176.

Louis, 2019 | LOUIS Jérémy, « Un contre-pouvoir financé par l’État ? Les tables de quartier, une expérimentation à mi-chemin entre dispositif institutionnel et mouvement social », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 195-216.

Louis, 2021 | LOUIS Jérémy, *Le pouvoir d’agir dans les centres sociaux : un nouveau rapport au politique ? Étude à partir de l’expérimentation des « tables de quartier »*, thèse pour le doctorat en aménagement et urbanisme, sous la direction de Marie-Hélène BACQUÉ et de Catherine NEVEU, Paris, Université Pairs - Nanterre, 2021, 594 pp.

M

Mabileau, 1999 | MABILEAU Albert, « Le local comme phénomène de société. 2. Le local et ses représentations », *Sciences de la société*, n° 4, 1999, pp. 197-220.

Madelin, 2019 | MADELIN Bénédicte, « Évaluer les conseils citoyens : Pourquoi ? Comment ? Pour quels résultats ? », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 217-239.

De Maillard, Sintomer, 2007 | DE MAILLARD Jacques, SINTOMER Yves, « The Limits to Local Participation and Deliberation in the French Politique de la Ville », *European Journal of Political Research (EJPR)*, vol. 46, n° 4, 2007, pp. 503-529.

De Maillard, Skogan, 2023 | DE MAILLARD Jacques, SKOGAN Wesley G., « Un modèle policier à l’épreuve », in DE MAILLARD Jacques, SKOGAN Wesley G. (dir.), *Police et société en France*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2023, pp. 7-33.

Majone, 1998 | MAJONE Giandomenico, « Europe’s “Democratic Deficit”. The Question of Standards », *European Law Journal (ELJ)*, vol. 4, n° 1, 1998, pp. 5-28.

Majone, Wildavsky, 1978 | MAJONE Giandomenico, WILDAVSKY Aaron B., « Implementation as evolution », in FREEMAN Howard E. (dir.), *Policy Studies Review (PSR) Annual*, Volume 2, Beverly Hills, Sage, 1978, pp. 103-117.

Mange, Marchand, 2007 | MANGE Jessica, MARCHAND Pascal, « *Oui ou non à la Constitution européenne ? L'éloquence du forum* », *Mots*, 83, 2007, pp. 121-137.

Manin, 1985 | MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 33, n° 1, 1985, pp. 72-94.

Manin, 2011 | MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, vol. 42, n° 2, 2011, pp. 83-113.

Mann, Strodtbeck, 1956 | MANN Richard D., STRODTBECK Fred L., « Sex Role Differentiation in Jury Deliberation », *Sociometry*, vol. 19, n° 1, 1956, pp. 3-11.

March, Olsen, 1989 | MARCH James G., OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, 227 pp.

Marquis, 2014 | MARQUIS Nicolas, *Du bien-être au marché du malaise. La société du développement personnel*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), « Partage du savoir », 2014, 228 pp.

Marsh, McConnell, 2009 | MARSH David, MCCONNELL Allan, « Towards a framework for establishing policy success », *Public Administration*, vol. 88, n° 2, 2009, pp. 564-583.

Mastropaolo, 2011 | MASTROPAOLO Alfio, *La democrazia è una causa persa ? Paradossi di un inventione imperfetta*, Turin, Bollati Boringhieri, 2011, 365 pp.

Mathieu, 2004 | MATHIEU Lilian, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Éditions Textuel, « La discorde », 2004, 206 pp.

Mathieu, 2007 | MATHIEU Lilian, « Les mobilisations improbables : pour une approche contextuelle et compréhensive », in CADIOU Stéphane, DECHEZELLES Stéphanie, ROGER Antoine (dir.), *Passer à l'action : les mobilisations émergentes*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 187-198.

Mathiot, Sawicki, 1999a | MATHIOT Pierre, SAWICKI Frédéric, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 49, n° 1, 1999, pp. 3-30.

Mathiot, Sawicki, 1999b | MATHIOT Pierre, SAWICKI Frédéric, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 49, n° 2, 1999, pp. 231-264.

Mauger, 2016 | MAUGER Gérard, « Incitation à la bêtise. Sur "l'excuse sociologique" », *Savoir/Agir*, vol. 35, n° 1, 2016, pp. 133-144.

Mauger, 2019 | MAUGER Gérard, « L'État face aux "Gilets jaunes". Violence physique et violence symbolique », *Savoir/Agir*, vol. 48, n° 2, 2019, pp. 107-114.

May, 1992 | MAY Peter, « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy* (JPP), vol. 12, n° 4, 1992, pp. 331-354.

Mayer, 1995 | MAYER Nonna, « L'entretien selon Pierre Bourdieu. Analyse critique de *La misère du monde* », *Revue française de sociologie* (RFS), vol. 36, n° 2, 1995, pp. 355-370.

Mazeaud, 2009 | MAZEAUD Alice, « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », *1^{ères} Journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, Lyon, École normale supérieure (ENS) de Lyon, 27-28 novembre, 2009, 14 pp.

Mazeaud, 2010 | MAZEAUD Alice, *La fabrique de l'alternance : la « démocratie participative » dans la recomposition du territoire régional*, Poitou Charentes 2004-2010, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Brigitte GAÏTI, La Rochelle, Université de La Rochelle, 2010, 534 pp.

Mazeaud, Nonjon, 2018 | MAZEAUD Alice, NONJON Magali, *Le marché de la démocratie participative*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, « Sociopo », 2018, 235 pp.

Mazeaud, Talpin, 2010 | MAZEAUD Alice, TALPIN Julien, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol. 1, n° 3, 2010, pp. 357-374.

McAdam, 1982 | MCADAM Doug, *The Political Process and the Development of Black Insurgency (1930-1970)*, Chicago, University of Chicago Press (UCP), 1982, 304 pp.

McAdam, 1988 | MCADAM Doug, *Freedom Summer*, New York, Oxford University Press (OUP), 1988, 333 pp.

McCall, Simmons, 1969 | MCCALL George J., SIMMONS J. L., *Issues in Participant Observation : A Text and Reader*, Reading, Addison-Weisley Publishing Company, 1969, 359 pp.

McCarthy, Zald, 1987 | MCCARTHY John D., ZALD Mayer N., *Social Movements in an Organizational Society. Collected Essays*, New York, Routledge, 1987, 445 pp.

McConnell, 2010a | MCCONNELL Allan, *Understanding Policy Success : Rethinking Public Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmilan, 2010, 2010, 265 pp.

McConnell, 2010b | MCCONNELL Allan, « Policy success, policy failure and grey areas in-between », *Journal of Public Policy* (JPP), vol. 30, n° 30, 2010, pp. 345-362.

McConnell, 2012 | MCCONNELL Allan, « Learning from success and failure ? », in ARARAL Eduardo, FRITZEN Scott, HOWLETT Michael, RAMESH M., WU Xun (dir.), *Routledge Handbook of Public Policy*, Oxon, Routledge, 2012, pp. 484-494.

- McConnell, 2015** | MCCONNELL Allan, « What is a policy failure ? A primer to help navigate the maze », *Public Policy Administration* (PPA), vol. 30, n° 3-4, 2015, pp. 221-242
- Mead, 1934** | MEAD George Herbert, *Mind, Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*, Chicago, University of Chicago Press (UCP), 1934, 401 pp.
- Meimon, 2010** | MEIMON Julien, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in LAGROYE Jacques, OFFERLÉ Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, pp. 105-129.
- Melé, 2013** | MELÉ Patrice, « Analyse des conflits et recherches françaises : le moment agonistique ? », in MELÉ Patrice (dir.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 2013, pp. 21-50.
- Mendelberg, 2002** | MENDELBERG Tali, « The Deliberative Citizen : Theory and Evidence », in DELLI CARPINI Michael X., HUDDY Leonie, SHAPIRO Robert, *Research in Micropolitics : Political Decision Making, Deliberation and Participation*, Greenwich, JAI Press, 2002, pp. 151-193.
- Mény, 2019** | MÉNY Yves, *Imparfaites démocraties. Frustrations populaires et vagues populistes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, 296 pp.
- Mer, 1977** | MER Jacqueline, *Le parti de Maurice Thorez ou le bonheur communiste français : étude anthropologique*, Paris, Payot, 1977, 237 pp.
- Merton, 1936** | MERTON Robert K., « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American Sociological Review* (ASR), vol. 2, n° 6, 1936, pp. 894-904.
- Merton, 1995** | MERTON Robert King, « The Thomas Theorem and the Matthew Effect », *Social Forces*, vol. 74, n° 2, 1995, pp. 379-422.
- Michels, 1911** | MICHELS Roberto, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Werner Kilmhardt, 1911, 401 pp.
- Mitchell, 1969** | MITCHELL Clyde, *Social Networks in Urban Situations*, Manchester University Press (MUP), 1969, 378 pp.
- Mohammed, Talpin, 2018** | MOHAMMED Marwan, TALPIN Julien, *Communitarisme ?*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), « La Vie des Idées », 2018, 107 pp.
- Moravcsik, 2003** | MORAVCSIK Andrew, « In Defense of the "Democratic Deficit". Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies* (JCMS), vol. 40, n° 4, 2003, pp. 603-624.
- Moreau, 2014** | MOREAU Marie-Pierre, « Usages et conceptions des organisations syndicales chez les enseignants du second degré : une comparaison France-Angleterre », *Sociologie du travail*, vol. 56, n° 4, 2014, pp. 493-512.

Mouffe, 1994 | MOUFFE Chantal, *Le politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, Paris, La Découverte, « Bibliothèque du Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales (MAUSS) », 1994, 175 pp.

Mouffe, 2000 | MOUFFE Chantal, *The Demcoratic Paradox*, Londres, Verso, 2000, 143 pp.

Mouck, 2018 | MOUNK Yascha, *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge, Harvard University Press (CUP), 2018, 400 pp.

Muller, 1984 | MULLER Pierre, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1984, 176 pp.

Muller, 1989 | MULLER Pierre, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, « Logiques sociales », 1989, 254 pp.

Muller, 2000 | MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 50, n° 2, 2000, pp. 189-208.

Muller, 2005 | MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 55, n° 1, 2005, pp. 155-187.

Muller, Surel, 1998 | MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, « Clefs », 1998, 153 pp.

Muxel, 2007 | MUXEL Anne, « L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? », *Pouvoirs*, vol. 120, n° 1, 2007, pp. 43-55.

N

Naselli, 2021 | NASELLI Adrien, *Et tes parents, ils font quoi ? Enquête sur les transfuges de classe et leurs parents*, Paris, Éditions Jean-Claude Lattès (JC Lattès), 2021, 288 pp.

Neuschwander, 2011 | NEUSCHWANDER Claude, *Claude Neuschwander : Une vie de militance[s]*, Paris Éditions Yves Michel/ADELS, « Société civile », 2011, 320 pp.

Neveu, 1999 | NEVEU Catherine, « Quel(s) espace(s) public(s) pour "les habitants" ? Réflexions autour de l'expérience de comités de quartier à Roubaix », in Centre de recherches administratives, politiques et sociales (CRAPS)/Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique (CURAPP), *La démocratie locale ; Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1999, pp. 347-365.

Neveu, 2011 | NEVEU Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, pp. 186-209.

Neveu, 2013 | NEVEU Catherine, « "E pur si muove !" ou comment saisir empiriquement les processus de citoyenneté », *Politix*, vol. 103, n° 3, 2013, pp. 205-222.

Nez, 2011 | NEZ Héloïse, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie*, vol. 2, n° 4, 2011, pp. 387-404.

Nez, 2013 | NEZ Héloïse, « La professionnalisation et la politisation par la participation. Trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue », *Revue internationale de politique comparée* (RIPC), vol. 20, n° 4, 2013, pp. 29-53.

Nez, Sintomer, 2013 | NEZ Héloïse, SINTOMER Yves, « Qualifier les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : un enjeu scientifique et politique », in DEBOULET Agnès, NEZ Héloïse (dir.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 2013, pp. 29-37.

Nie, Verba, 1972 | NIE Norman, VERBA Sidney, *Participation in America*, New York, Harper & Row, 1972, 428 pp.

Niemeyer, 2011 | NIEMEYER Simon, « The Emancipatory Effect of Deliberation : Empirical Lessons from Mini-Publics », *Politics & Society*, vol. 39, n° 1, 2011, pp. 103-140.

Nonjon, 2003 | NONJON Magali, « Les "professionnels de la participation" à l'épreuve du territoire », in Profession Banlieue, *Quand la démocratie locale se professionnalise ...*, Actes de la rencontre organisée le 23 octobre, Saint-Denis, Profession Banlieue, 2003, pp. 149-163.

Nonjon, 2006 | NONJON Magali, *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Frédéric SAWICKI, Lille, Université de Lille 2, 2006, 462 pp.

O

Ogien, 2010 | OGIEN Albert, « La "valeur sociale du chiffre". La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, vol. 1, n° 5, 2010, pp. 19-40.

Olivier de Sardan, 1995 | OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, vol. 1, n° 1, 1995, pp. 71-109.

O'Miel, 2015 | O'MIEL Julien, *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative : comparaison transnationale des politiques participatives des conseils régionaux du Nord-Pas-de-Calais et de Toscane*, thèse de doctorat en science politique, sous la direction d'Anne-Cécile DOUILLET, Lille, Université de Lille 2, 2015, 724 pp.

O'Miel, 2016 | O'MIEL Julien, « Modèle ou mirage ? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane », *Participations*, vol 14, n° 1, 2016, pp. 177-206.

O'Miel, Talpin, 2017 | O'MIEL Julien, TALPIN Julien, « La nouvelle géographie prioritaire de la politique de la Ville : une réforme "très politique" ? », Communication scientifique, Aix-en-Provence à la conférence, *40 ans de politique de la Ville : entre émancipation et stigmatisation des habitants des quartiers populaires*, 2017, 25 pp.

Ozawa, Susskind, 1984 | OZAWA Connie, SUSSKIND Lawrence, « Mediated Negotiation in the Public Sector : The planner as Mediator », *Journal of Planning Education and Research* (JPER), vol. 4, n° 5, 1984, pp. 5-15.

P

Padovani, 2022 | PADOVANI Julien, « La réforme du Conseil économique, social et environnemental : une citoyenneté en question », *Revue des droits de l'homme* [en ligne] n° 22, 2022. Disponible sur : <<https://journals.openedition.org/revdh/15278>>, consulté le 20 octobre 2024.

Palomares, Rabaud, 2006 | PALOMARES Élise, RABAUD Aude, « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves », *L'Homme et la Société*, vol. 160-161, n° 2, 2006, pp. 135-160.

Paoletti, 1997 | PAOLETTI Marion, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1997, 236 pp.

Paoletti, 2013 | PAOLETTI Marion, « Référendum », in BARBIER Rémi, BLONDIAUX Loïc, CASILLO Ilaria, CHATEAURAYNAUD Francis, FOURNIAU Michel, LEFEBVRE Rémi, NEVEU Catherine, SALLES Denis (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation (DicoPart)* [en ligne], 1^{ère} édition, Groupement d'intérêt scientifique (GIS) Démocratie et Participation (D&P), 2013. Disponible sur : <<https://www.dicopart.fr/referendum-2013>>, consulté le 6 mars 2024.

Paoletti, Rui, 2015 | PAOLETTI Marion, RUI Sandrine, « La démocratie participative a-t-elle un sexe ? », *Participations*, vol. 2, n° 12, 2015, pp. 5-29.

Passard, 2024 | PASSARD Cédric (dir.), *Les usages politiques de l'insulte*, Paris, Classiques Garnier, « Rencontres », 2024, 304 pp.

Passeron, 1990 | PASSERON Jean-Claude, « Biographies, flux, itinéraires, trajectoires », *Revue française de sociologie* (RFS), vol. 31, n° 1, 1990, pp. 3-22.

Pateman, 1970 | PATEMAN Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 1970, 128 pp.

Perrineau, 2020 | PERRINEAU Pascal, « Le grand débat national : la démocratie participative à grande échelle », *Pouvoirs*, vol. 175, n° 4, 2020, pp. 113-129.

Petit, 2014 | PETIT Guillaume, « Participations ordinaires et extraordinaires. Des appropriations différenciées d'une offre institutionnelle de participation municipale », *Participations*, vol. 10, n° 3, 2014, pp. 85-120.

Petit, 2017 | PETIT Guillaume, *Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Loïc BLONDIAUX, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017, 810 pp.

Petit, 2023 | PETIT Guillaume, « L'éternel recommencement des politiques locales de démocratie participative. L'expérimentation permanente contre l'institutionnalisation », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n° 4, 2023, pp. 111-135.

Pierson, 1993 | PIERSON Paul, « When Effect becomes Cause : Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, vol. 45, n° 4, 1993, pp. 595-628.

Pierson, 2000 | PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, pp. 251-267.

Pinçon, Pinçon-Charlot, 2019 | PINÇON Michel, PINÇON-CHARLOT Monique, *Le président des ultra-riches. Chronique du mépris de classe dans la politique d'Emmanuel Macron*, Paris, La Découverte, « Zones », 2019, 176 pp.

Pinol, 1984 | PINOL Jean-Luc, « L'héritage d'une tradition politique », in LEQUIN Yves, *Histoire des Français. XIX^e-XX^e siècle. Tome 3. Les citoyens et la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1984, pp. 9-169.

Prémat, 2020 | PRÉMAT Christophe, « La marginalisation du référendum communal en France depuis 2003. Étude des mobilisations citoyennes à l'échelon local », *Revue française de science politique (RFSP)*, vol. 70, n° 2, 2020, pp. 257-270.

Pressman, Wildavsky, 1973 | PRESSMAN Jeffrey L., WILDAVSKY Aaron B., *Implementation*, Berkeley, University of California Press (UCP), 1973, 304 pp.

Prévot, 2017 | PRÉVOT Maryvonne, « La naissance de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) en 1959 : une histoire ou des histoires ? », *Histoire@Politique*, vol. 31, n° 1, 2017, pp. 121-139.

Putnam, 2000 | PUTNAM Robert, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000, 541 pp.

R

Radaelli, 2000 | RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique (RFSP)*, vol. 50, n° 2, 2000, pp. 255-276.

- Rancière, 1995** | RANCIÈRE Jacques, *La mésentente*, Paris, Galilée, 1995, 200 pp.
- Rancière, 2004** | RANCIÈRE Jacques, *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard, « Folio essais », 2004, 272 pp.
- Rancière, 2005** | RANCIÈRE Jacques, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005, 112 pp.
- Rawls, 1971** | RAWLS John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Belknap Press, 1971, 560 pp.
- Renault, 2000** | RENAULT Emmanuel, *Mépris social : éthique et politique de la reconnaissance*, Bègles, Éditions du Passant, 2000, 117 pp.
- Renault, 2001** | RENAULT Emmanuel, « Politique de l'identité, politique dans l'identité », *Lignes*, vol. 6, n° 3, 2001, pp. 178-200.
- Revel, 1996** | REVEL Jacques, *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Seuil, « Hautes études », 1996, 256 pp.
- Ridgeway, 1981** | RIDGEWAY Cecilia L., « Nonconformity, Competence and Influence in Groups : A Test of Two Theories », *American Sociological Review (ASR)*, vol. 46, n° 3, 1981, pp. 333-347.
- Robbe, 2007** | ROBBE François (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, 230 pp.
- Robine, 2014** | ROBINE Jérémy, « Hollande et les "quartiers", une grande déception ... qui n'explique sans doute pas la déroute électorale », *Hérodote*, vol. 154, n° 3, 2014, pp. 93-106.
- Röcke, Sintomer, Talpin, 2009** | RÖCKE Anja, SINTOMER Yves, TALPIN Julien, « Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées de Poitou-Charentes », *L'Homme et la Société*, n° 172-173, 2009, pp. 303-320.
- Roe, 1994** | ROE Emery, *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice*, Durham, Duke University Press (DUP), 1994, 240 pp.
- Rosanvallon, 1992** | ROSANVALLON Pierre, *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 1992, 504 pp.
- Rosanvallon, 2006** | ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, 345 pp.
- Roth, 1962** | ROTH Julius A., « Comments on "Secret Observation" », *Social Problems*, vol. 9, n° 3, 1962, pp. 283-284.
- Rouban, 2019** | ROUBAN Luc, « Le Grand débat national et la démocratie : première synthèse » [en ligne], L'observatoire des débats, Note de synthèse, mars 2019, 14 pp. Disponible sur : <<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/lobservatoire-des-debat-o.html>>, consulté le 20 octobre 2024.

Roux, 2011 | ROUX Adrien, *50 ans de démocratie locale. Comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*, Gap, Éditions Yves Michel, « Société civile », 2011, 128 pp.

Roux, 2020 | ROUX Adrien, « Municipalisme et démodynamie : gouverner avec la pression citoyenne », *Mouvements*, vol. 101, n° 1, 2020, pp. 60-69.

Rui, 2004 | RUI Sandrine, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004, 264 pp.

Rui, 2013a | RUI Sandrine, « Démocratie participative », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation (DicoPart)*, 2013. Disponible sur : <<https://www.dicopart.fr/democratie-participative-2013>>, consulté le 15 septembre 2024.

Rui, 2013b | RUI Sandrine, « "Où donc est le danger ?" Participation et usages de Foucault », *Participations*, vol. 6, n° 2, 2013, pp. 65-86.

Runciman, 2018 | RUNCIMAN David, *How Democracy Ends*, Londres, Profile Books, 2018, 256 pp.

S

Le Saout, 2015 | LE SAOUT Rémy, « Le resserrement du "double jeu" intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique (RFAP)*, vol. 154, n° 2, 2015, pp. 489-503.

Saunier, 2008 | SAUNIER Pierre-Yves, « Les régimes circulatoires du domaine social. 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, vol. 71, n° 2, 2008, pp. 4-25.

Sawicki, 2000 | SAWICKI Frédéric, « Les politistes et le microscope », in BACHIR Myriam (dir.), *Les méthodes au concret*, Amiens/Paris, Centre Universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP)/Presses universitaires de France (PUF), 2000, pp. 143-164.

Sawicki, 2015 | SAWICKI Frédéric, « Esquisse d'une sociologie politique des enseignants français », *Éducation et sociétés*, vol. 36, n° 2, 2015, pp. 83-102.

Sawicki, Siméant, 2009 | SAWICKI Frédéric, SIMÉANT Johana, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du travail*, vol. 51, n° 1, 2009, pp. 97-125.

Sayad, 1992 | SAYAD Abdelmalek, *L'immigration, ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck Université, 1992, 331 pp.

Sayad, 1999a | SAYAD Abdelmalek, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Le Seuil, « Liber », 1999, 437 pp.

Sayad, 1999b | SAYAD Abdelmalek, « Immigration et pensée d'État », *Actes de la recherche en sciences sociales* (ARSS), vol. 129, 1999, pp. 5-14.

Schaefer, 2013 | SCHAEFER Marine, *Participation électorale, droit de vote et renouveau militant : actualité politique en banlieue*, Rapport pour l'Association des maires Ville et Banlieue de France (AMVBF), 2013, 75 pp.

Schattschneider, 1960 | SCHATTSCHEIDER Elmer Eric, *The Semisovereign People : A Realist's View of Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960, 147 pp.

Scheler, 1912 | SCHELER Max, *Über Ressentiment und Moralischers Werturteil*, Leipzig, Verlag von Wilhelm Engelmann, 1912, 103 pp.

Schmidt, 2013 | SCHMIDT Vivien A., « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and "Throughput" », *Political Studies*, vol. 61, n° 1, 2013, pp. 2-22.

Schöpfel, 2012 | SCHÖPFEL Joachim, « Vers une nouvelle définition de la littérature grise », *Cahiers de la Documentation*, vol. 66, n° 3, 2012, pp. 14-24.

Schwartz, 1991 | SCHWARTZ Olivier, « Sur le rapport des ouvriers du Nord à la politique. Matériaux lacunaires », *Politix*, vol. 4, n° 13, 1991, pp. 79-86.

Scott, 1990 | SCOTT James C., *Domination and the Arts of Resistance. Hidden transcripts*, New Haven, Yale University Press (YUP), 1990, 269 pp.

Sennett, 2003 | SENNETT Richard, *Respect : de la dignité de l'homme dans un monde d'inégalité*, Paris, Albin Michel, 2003, 304 pp.

Siméant, 2001 | SIMÉANT Johanna, « Entrer, rester en humanitaire. Des fondateurs de Médecins sans frontières aux membres actuels des ONG médicales françaises », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 51, n° 1, 2001, pp. 47-72.

Simonet, 2010 | SIMONET Maud, *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?*, Paris, La Dispute, 2010, 219 pp.

Siné, 2006 | SINÉ Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, « Études politiques », 2006, 405 pp.

Sintomer, 2007 | SINTOMER Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, « Cahiers libres », 2007, 176 pp.

Sintomer, 2010 | SINTOMER Yves, « Random Selection, Republican Self-Government, and Deliberative Democracy », *Constellations*, vol. 17, n° 3, 2010, pp. 472-487.

Sintomer, 2011a | SINTOMER Yves, « Délibération et participation : affinités électives ou concepts en tension ? », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, pp. 239-275.

Sintomer, 2011b | SINTOMER Yves, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011, 296 pp.

Sintomer, Talpin, 2011 | SINTOMER Yves, TALPIN Julien, « Introduction. Équiper ou dépasser la proximité ? Les pratiques participatives régionales à la lumière de l'expérience du Poitou-Charentes », in SINTOMER Yves, TALPIN Julien, *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 2011, pp. 11-25.

Smelser, 1962 | SMELSER Neil J., *Theory of Collective Behavior*, Londres, Routledge, Kegan Paul, 1962, 436 pp.

Souidi, 2024 | SOUIDI Youssef, *Vers la sécession scolaire ? Mécaniques de la ségrégation au collège*, Paris, Fayard, 2024, 232.

SPEL, 2016 | Sociologie politique des élections (SPEL), *Les sens du vote. Une enquête sociologique (France 2011-2014)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 2016, 230 pp.

Spire, 2010 | SPIRE Alexis, « Les effets politiques des transformations du corps enseignant », *Revue française de pédagogie*, vol. 170 (*varia*), 2010, pp. 61-72.

Spivak, 1988 | SPIVAK Gayatri Chakravorty, « Can the Subaltern Speak ? », in GROSSBERG Lawrence, NELSON Cary (dir.), *Marxism and the Interpretation of Culture*, Urbana, University of Illinois Press (UI Press), 1988, pp. 271-313.

Stigler, 1971 | STIGLER George J., « The Theory of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n° 1, 1971, pp. 3-21.

Stone, 2009 | STONE Peter, « The Logic of Random Selection », *Political Theory*, vol. 37, n° 3, 2009, pp. 375-397.

Streeck, Thelen, 2005 | STREECK Wolfgang, THELEN Kathleen Ann (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press (OUP), 2005, 288 pp.

T

Talpin, 2006 | TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, n° 75, 2006, pp. 11-31.

Talpin, 2008 | TALPIN Julien, « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif. Les mécanismes de construction de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative », *Politique et Sociétés*, vol. 27, n° 3, 2008, pp. 133-164.

Talpin, 2010 | TALPIN Julien, « Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *Revue française de science politique (RFSP)*, vol. 60, n° 1, 2010, pp. 91-115.

Talpin, 2011 | TALPIN Julien, *Schools of Democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, Colchester, European Consortium for Political Research (ECPR) Press, 2011, 236 pp.

Talpin, 2016a | TALPIN Julien, *De l'émeute à l'alliance des classes populaires aux États-Unis*, Paris, Raisons d'agir, « Cours et travaux », 2016, 320 pp.

Talpin, 2016b | TALPIN Julien, « Une répression à bas bruit. Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires », *Métropolitiques* [en ligne], 22 février 2016. Disponible sur : <<http://metropolitiques.eu/Une-repression-a-bas-bruit-Comment.html>>, consulté le 4 septembre 2018.

Talpin, 2019 | TALPIN Julien, « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *Participations*, Hors-série, 2019, pp. 453-473.

Talpin, 2020 | TALPIN Julien, *Bâillonner les quartiers. Comment le pouvoir réprime les mobilisations populaires*, Ronchin, Les Étaques, 2020, 182 pp.

Tarrow, 1994 | TARROW Sidney, *Power in Movement : Collective Action, Social Movements and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 1994, 265 pp.

Tarrow, 1998 | TARROW Sydney, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 1998, 354 pp.

Tellier, 2007 | TELLIER Thibault, *Le temps des HLM (1945-1975)*, Paris, Autrement, « Mémoires/Culture », 2007, 224 pp.

Tellier, 2008 | TELLIER Thibault, « "Donner une âme aux cités nouvelles". Pour une histoire sociale de l'engagement de la Caisse des dépôts et consignations dans le domaine du logement collectif 1955-1970 », *Histoire urbaine*, vol. 23, n° 3, 2008, pp. 119-128.

Tellier, 2014 | TELLIER Thibault, « L'empowerment au regard de l'histoire française de la participation de habitants », *Recherche sociale*, vol. 209, n° 1, 2014, pp. 14-24.

Tellier, 2024 | TELLIER Thibault, *Histoire de la banlieue*, Paris, Perrin, 2024, 400 pp.

Thomas, 1938 | THOMAS William Isaac, *The Child in America*, New York, Alfred A. Knopf, 1938, 583 pp.

Tilly, 1978 | TILLY Charles, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison/Wesley Publishing Co., 1978, 349 pp.

Tilly, 1984 | TILLY Charles, « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 4, n° 1, 1984, pp. 89-108.

Tilly, 2008 | TILLY Charles, *Contentious Performances*, Cambridge, Cambridge University Press (CUP), 2008, 235 pp.

Tissot, 2007 | TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, « Liber », 2007, 300 pp.

Todd, 2015 | TODD Emmanuel, *Qui est Charlie ? Sociologie d'une crise religieuse*, Paris, Seuil, 2015, 252 pp.

Topalov, 1999 | TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), 1999, 574 pp.

Tormey, 2015 | TORMEY Simon, *The End of Representative Politics*, Cambridge, Polity, 2015, 200 pp.

Tricart, 1977 | TRICART Jean-Paul, « Genèse d'un dispositif d'assistance : les "cités de transit" », *Revue française de sociologie (RFS)*, vol. 18, n° 4, 1977, pp. 601-624.

Trom, 2001 | TROM Danny, « Grammaire de la mobilisation et vocabulaire de motifs », in CEFAÏ Daniel et TROM Danny (dir.), *Les formes de l'action collective : mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), 2001, pp. 99-159

U

Urbinati, Vandelli, 2020 | URBINATI Nadia, VANDELLI Luciano, *La democrazia del sorteggio*, Turin, Einaudi, 2020, 192 pp.

V

Van de Ven, 1986 | VAN DE VEN Andrew H., « Central Problems in the Management of Innovation », *Management Science*, vol. 32, n° 5, 1986, pp. 590-607.

Vedung, 2012 | VEDUNG Evert, « Six models of evaluation », in ARARAL Eduardo, FRITZEN Scott, HOWLETT Michael, RAMESH M., WU Xun (dir.), *Routledge Handbook of Public Policy*, Oxon, Routledge, 2012, pp. 387-400.

Vergara, 2020 | VERGARA Camila, *Systemic Corruption. Constitutional Ideas for an Anti-Oligarchic Republic*, Princeton, Princeton University Press (PUP), 2020, 312 pp.

Vergne, 2011 | VERGNE Antoine, *Kleros & Demos. La théorie du tirage au sort en politique au banc d'essai de la pratique de la Planungszelle et du jury citoyen*, thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Gil DELANNOI et de Gerhard GÖHLER, Paris/Berlin, Institut d'études politiques (IEP) de Paris (Sciences Po Paris)/Freie Universität Berlin, 2011, 554 pp.

Veyne, 1983 | VEYNE Paul, *Les Grecs ont-ils cru à leur mythe ? Essai sur l'imagination constituante*, Paris, Seuil, « Des travaux », 1983, 164 pp.

Vidal, 2023 | VIDAL Alexandra, « Conseils de développement », in BLONDIAUX Loïc, CASILLO Ilaria, FOURNIAU Jean-Michel, GOURGUES Guillaume, HAYAT

Samuel, LEFEBVRE Rémi, PETIT Guillaume, RUI Sandrine, WOJCIK Stéphanie, ZETLAOUI-LÉGER Jodelle (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation (DicoPart)* [en ligne], 2^e édition, 2023. Disponible sur : <<https://www.dicopart.fr/conseil-de-developpement-2023>>, consulté le 7 mars 2024.

Vulbeau, 2013 | VULBEAU Alain, « Contrepoint - De *Correspondances municipales à Territoires* », *Informations sociales*, vol. 179, n° 5, 2013, p. 47.

W

Wacquant, 1999 | WACQUANT Loïc, *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir, 1999, 189 pp.

Wacquant, 2004 | WACQUANT Loïc, *Body and Soul. Notebooks of an Apprentice Boxer*, Oxford, Oxford University Press (OUP), 2004, 274 pp.

Walsh, 2006 | WALSH James I., « Policy Failure and Policy Change. British Security Policy After the Cold War », *Comparative Political Studies* (CPS), vol. 39, n° 4, 2006, pp. 490-518.

Warin, 1999 | WARIN Philippe, « Les "ressortissants" dans les analyses de politiques publiques », *Revue française de science politique* (RFSP), vol. 49, n° 1, 1999, pp. 103-120.

Weaver, 1986 | WEAVER Kent R., « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy* (JPP), vol. 6, n° 4, 1986, pp. 371-398.

Weber, 1905 | WEBER Max, « Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus », *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, n° 20-21, 1904 et 1905, pp. 1-54 et pp. 1-110.

Weber, 1919 | WEBER Max, *Politik als Beruf, in Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund* (volume 1), Munich, Duncker & Humblot, 1919, 68 pp.

Weber, 1922 | WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1922, 842 pp.

Weil, 1950 | WEIL Simone, « Note sur la suppression générale des partis politiques », *La Table Ronde*, n° 26, février 1950.

Willaime, 1985 | WILLAIME Jean-Paul, « La religion civile à la française », *Autres Temps*, n° 6, 1985, pp. 10-32.

Woolf, 1929 | WOOLF Virginia, *A Room of One's Own*, Londres, Hogarth Press, 1929, 172 pp.

Worms, 1970 | WORMS Jean-Pierre, « Groupe de sociologie urbaine de Nanterre, Paris 1970. Reconquête urbaine et rénovation-déportation », *Sociologie du travail*, vol. 12, n° 4, 1970, pp. 488-514.

Wright, 2010 | WRIGHT Erik Olin, *Envisioning Real Utopias*, Londres, Verso, 2010, 416 pp.

Wright Mills, 1940 | WRIGHT MILLS Charles, *Situated Actions and Vocabularies of Motive*, *American Sociological Review* (ASR), vol. 5, n° 6, 1940 pp. 904-913.

Wright Mills, 1956 | WRIGHT MILLS Charles, *The Power Elite*, Oxford, Oxford University Press (OUP), 1956, 423 pp.

Wuhl, 2002 | WUHL Simon, *L'égalité. Nouveaux débats*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), « Sociologie d'aujourd'hui », 2002, 360 pp.

Z

Zask, 2010 | ZASK Joëlle, *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2011, 200 pp.

Zittoun, 2013 | ZITTOUN Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2013, 344 pp.

Annexes

Sommaire des annexes

Annexe n° 1. Index des sigles.....	773
Annexe n° 2. Index des localisations.....	783
Annexe n° 3. Liste des figures	788
Annexe n° 4. Liste des encadrés	797
Annexe n° 5. Liste des entretiens	800
Annexe n° 6. Liste des observations.....	808
Annexe n° 7. Questionnaire SOCLE 2019	813
Table des matières	817

Annexe n° 1.

Index des sigles

Cet index des sigles utilisés dans la thèse est structuré par un classement alphabétique continu, c'est-à-dire où seul intervient le strict caractère alphabétique – sans tenir compte des espacements, de la ponctuation et des préfixes.

A

- AAH : Allocation aux adultes handicapés
- AC : Alliance citoyenne
- ACEISP : Association pour la création d'emploi et l'insertion sociale et professionnelle
- ACEPP : Association des collectifs enfants parents professionnels
- ACF : Advocacy coalition framework
- ACLEFEU : Association du collectif liberté, égalité fraternité, ensemble unis
- ACORN : Association of Community Organizations for Reform Now
- ACRIMED : Action critique médias
- ACSé : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- ACUF : Association des communautés urbaine de France
- ADcF : Assemblée des Communautés de France
- ADELS : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale
- ADI : Atelier des initiatives
- ADM : Au-delà des mots
- ADPE : Association pour le développement de la prévention en entreprise
- ADREHS : Association de développement des ressources humaines et sociales
- AE : Autorisation d'engagement
- AFEV : Association de la fondation étudiante pour la ville
- AFP : Agence France Presse
- AHGES : Association harneghemoise de gestion des équipements sociaux
- AJA : Association de la jeunesse auxerroise
- ALQE : Amicale des locataires du quartier d'Étouvie
- ALUR : Loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové
- AMADEUS : Association des missions d'aménagement et de développement économique urbain et social
- AMF : Association des maires de France (chapitre 2, chapitre 5)
- AMF : Association des Marocains de France (chapitre 1)
- AMIF : Association des maires d'Île-de-France
- AMGVF : Association des maires de grandes villes de France
- AMVBF : Association des maires Ville et Banlieue de France
- ANAH : Agence nationale de l'habitat
- ANCP : Association nationale pour la citoyenneté et la prévention
- ANCT : Agence nationale pour la cohésion des territoires
- ANPE : Agence nationale pour l'emploi
- ANRT : Agence nationale de la recherche et de la technologique
- ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
- APELS : Agence pour l'éducation par le sport
- APL : Aide personnalisée au logement
- APRÉCI 2015-2022 : Arrêtés préfectoraux portant labellisation, composition et fonctionnement des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France pris entre 2015 et 2022
- APRILES : Agence des pratiques et initiatives locales
- APPUII : Alternatives pour des projets urbains ici et à l'international
- APU : Atelier populaire d'urbanisme
- ARJA : Association relais jeunes Artois
- ARS : Agence régionale de santé

- ASE : Aide sociale à l'enfance
- ASH : *Actualités sociales hebdomadaires*
- Asmae : Association Sœur Emmanuelle
- Attac : Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne
- ATD Quart Monde : Agir tous pour la dignité Quart Monde
- ATR : Loi relative à l'administration territoriale de la République
- ATSEM : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
- AUDT : Aménagement, urbanisme et développement des territoires
- AUF : Agence universitaire de la francophonie
- AVC : Accident vasculaire cérébral

B

- B2 : Bulletin n° 2 du casier judiciaire
- BAC : Brigade anti-criminalité (chapitre 1)
- BAC : Baccalauréat (chapitre 4)
- BAFA : Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
- BAFD : Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur
- BBZ : Bleu Blanc Zèbre
- BEP : Brevet d'études professionnelles
- BF : Bureau fédéral
- BGE : Boutiques de gestion
- BM : Banque mondiale
- BN : Bureau national
- BP : Budget participatif
- BPI/Bpifrance : Banque publique d'investissement
- BQ : *Bulletin quotidien*
- BSPP : Brigade des sapeurs-pompiers de Paris
- BTS : Brevet de technicien supérieur

C

- CA : Communautés d'agglomération
- CAA : Cour administrative d'appel
- CAB : Communauté d'agglomération boulonnaise
- CAC : Communauté d'agglomération du Carpinquois
- CACM : Communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil
- CAD : Construction et aménagement durable
- CADA : Commission d'accès aux documents administratifs
- CAF : Caisse d'allocations familiales
- CAM : Communauté d'agglomération des Mines
- CAP : Centre d'animation du printemps (chapitres 5 et 6)
- CAP : Certificat d'aptitude professionnelle
- CAPS : Communauté d'agglomération du Plateau de Saclay
- CAPSO : Communauté d'agglomération de Saint-Omer
- CARC : Communauté d'agglomération de la Région de Compiègne
- CAS : Centre d'analyse stratégique (chapitre 2)
- CAS : Communauté d'agglomération du Soissonnais (chapitre 3)
- CAWI : *Computer assisted web interviewing*
- CC : Communautés de communes
- CCAS : Centre communal d'action sociale
- CCC : Convention citoyenne pour le climat
- CCDH : Commission consultative des droits de l'Homme
- CCPAM : Collège coopératif Provence Alpes Méditerranée
- CCPU : Club des chefs de projet urbain
- CCT2C : Communauté de communes de la Terre des Deux Caps
- CDC : Caisse des dépôts et consignations
- CDCs : Community development corporations
- CDD : Contrat à durée déterminée
- CDI : Contrat à durée indéterminée

- CE : Comité d'entreprise (chapitre 6)
- CE : Commission des affaires économiques (chapitre 2)
- CEE : Communauté économique européenne
- CEDIAS-Musée social : Centre d'études, de documentation, d'information et d'action sociales
- Ceméa : Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active
- CEP : Certificat d'études primaires
- CERAPS : Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales
- CERFISE : Centre d'études, de recherches et de formation institutionnelles du Sud-Est
- CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
- CES : Center for European Studies
- CES : Comité d'évaluation et de suivi (chapitre 5)
- CET : Collège d'enseignement technique
- CETUR : Centre d'études des transports urbains
- CEVIPOF : Centre de recherches politiques de Sciences Po
- CFDT : Confédération française démocratique du travail
- CGCT : Code général des collectivités territoriales
- CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
- CGT : Confédération générale du travail
- CH : Centre hospitalier
- CHSCT : Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
- CIDF : Centre d'information sur les droits des femmes
- CIFRE : Conventions industrielles de formation par la recherche
- La Cimade : Comité inter-mouvements auprès des évacués
- CIV : Comité interministériel des villes
- CJA : Code de justice administrative
- CLM : Congé de longue maladie
- CLS : Contrat local de sécurité
- CLSPD : Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance
- CM : *Correspondances municipales*
- CM2 : Cours moyen 2^e année
- CMJCF : Confédération des maisons de jeunes et de la culture de France
- CMP : Commission mixte paritaire
- CMTQ : Coalition montréalaise des tables de quartier
- CNB : Conseil national des barreaux
- CNCD : Coordination nationale des conseils de développement
- CNDP : Commission nationale du débat public
- CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
- CNM : Conseil national de la montagne
- CNLAPS : Comité national de liaison des associations de prévention spécialisée
- CNLRQ : Comité national de liaison des régies de quartier
- CNR : Conseil national de la refondation
- CNRS : Centre national de la recherche scientifique
- CNSCC : Comité national de suivi des conseils citoyens
- CNV : Conseil national des villes
- CODEV : Conseils de développement
- COUTZAC : Centre d'organisation des usagers du tourisme des zones d'animation culturelles
- COVIL 2015-2024 : Contrats de ville 2015-2020 signés dans la région des Hauts-de-France
- CP : Cours préparatoire
- CP : Crédits de paiement (chapitre 5)
- CPO : Conventions pluriannuelles d'objectifs
- CRC : Communiste, républicain et citoyen
- CRPV : Centre de ressource de la politique de la Ville
- CRS : Compagnies républicaines de sécurité
- CRUE : Commission rénovation urbaine d'Étouvie
- CSC : Centre social et culturel
- CSE : Centre de sociologie européenne
- CSP+ : Catégories socioprofessionnelles « supérieures »
- CSP- : Catégories socioprofessionnelles « inférieures »
- CSO : Centre de sociologie des organisations
- CTA : Comité des travailleurs Algériens
- CU : Communautés urbaines

- CUCS : Contrats urbains de cohésion sociale
- CUD : Communauté urbaine de Dunkerque
- CUDL : Communauté urbaine de Lille
- CUPGE : Classe universitaire préparatoire aux grandes écoles
- CVL : Centres de vacances et de loisirs

D

- DAC : Direction d'administration centrale
- DAEU : Diplôme d'accès aux études universitaires
- DAJ : Direction des affaires juridiques
- DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
- DB : Direction du budget
- DCJS : Direction de la Culture, de la Jeunesse et du Sport
- DDAS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
- DDCS : Directions départementales de la cohésion sociale
- DDJS : Directions départementales de la jeunesse et des sports
- DEA : Diplôme d'études approfondies
- DEFA : Diplôme d'État relatif aux fonctions d'animation
- DEI : Diplôme d'État d'infirmière
- DERHS Consultant : Développement des ressources humaines et sociales consultant
- DESS : Diplôme d'études supérieures spécialisées
- DEUG : Diplôme d'études universitaires générales
- DG : Direction générale
- DGCL : Direction générale des collectivités locales
- DGDPV : Direction générale déléguée de la politique de la ville
- DGOM : Direction générale à l'Outre-Mer
- DGRST : Délégation générale à la recherche scientifique et technique
- DGS : Directeur général des services
- DHEPS : Diplôme des hautes études des pratiques sociales
- DHERS : Département d'harmonisation et d'échange des réseaux sociaux
- DHUP : Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages
- *DicoPart : Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*
- DILA : Direction de l'information légale et administrative
- DIP : Droit d'initiative populaire
- DIV : Délégation interministérielle à la ville
- DNB : Diplôme national du brevet
- DPLG : Diplômé par le gouvernement
- DP : Délégué du personnel
- DPV : Dotation politique de la Ville
- DRASS : Directions régionales des affaires sanitaires et sociales
- DRD : Démocratiser radicalement la démocratie
- DRIS : Direction des ressources et de l'information scientifique
- DRJS : Directions régionales de la jeunesse et des sports
- DRJSCS : Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- DSQ : Développement social des quartiers
- DSU : Dotation de solidarité urbaine
- DU : Diplôme universitaire
- DUT : Diplôme universitaire de technologie
- DVD : Divers droite
- DVG : Divers gauche

E

- EAV : Emplois d'avenir
- ECHO : Espace des communautés et des habitants organisés
- ECO : Groupe écologiste
- ECON : Commission des affaires économiques au Sénat
- EDF : Électricité de France
- EDSJPG-74 : École doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion

- EELV : Europe Écologie Les Verts
- EHES : École des hautes études en sciences sociales
- ENA : École nationale d'administration
- ENDOPART 1945-2024 : ENquête DOcumentaire sur la « démocratie PARTicipative »
- ENPC : École nationale des Ponts et Chaussées
- ENPJJ : École nationale de protection judiciaire de la jeunesse
- ENS : École normale supérieure
- ENTPE : École de l'aménagement durable des territoires
- EODIPAR : Expériences des discriminations, participation et représentation
- EPA : Établissements publics à caractère administratif
- EPARECA : Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
- EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale
- EPIC : Établissement public à caractère industriel et commercial
- EPIDE : Établissement pour l'insertion dans l'emploi
- EPM : Établissement pénitentiaire pour mineurs
- EPR : Ensemble pour la République
- ERP : European Recovery Program
- ERU : École du renouvellement urbain
- ESC : École supérieure de commerce
- ESJ : École supérieure de Journalisme
- ESM Saint-Cyr : École spéciale militaire de Saint-Cyr
- ESSF : Europe solidaire sans frontières
- EUP : École d'urbanisme de Paris
- EUROPLIE : Association des directeurs de plans locaux pour l'insertion et l'emploi

F

- FAED : Fichier automatisé des empreintes digitales
- FAQ : Foire aux questions
- FAS : Fonds d'action sociale
- FASILD : Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
- FC : Football Club
- FCSF : Fédération des centres sociaux et socioculturels de France
- FDF : Fondation de France
- FG : Front de gauche
- FGEL : Fédération des groupes d'études de lettres
- FI : France Initiative
- FINCOMPAZ : Fundación Instituto para la Construcción de la Paz
- FLN : Front de libération nationale algérien
- FMI : Fonds monétaire international
- FMVJ : Fédération mondiale des villes jumelées
- FN : Front national
- FNAU : Fédération nationale des agences d'urbanisme
- FPH : Fonds de participation des habitants
- FSE : Forum social économique
- FSF : Femmes sans frontières
- FSJPS : Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales
- FNMP : Fédération nationale des Maisons des potes
- FTU : Fonds de travaux urbains

G

- GAM : Groupe d'action municipale
- GDN : Grand débat national
- GEM : Grenoble école de management
- Genepi : Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées
- GERR : Grande Équipe de la réussite républicaine
- GIS : Groupement d'intérêt scientifique
- GIS D&P : Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation

- GP : Gauche prolétarienne
- GPV : Grands projets de ville
- GRR : Gauche qui vous ressemble et vous rassemble
- GUL : Garantie universelle des loyers
- GUP : Gestion urbaine de proximité

H

- HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
- HDR : Habilitation à diriger des recherches
- HIA : Humanity in Action
- HLM : Habitation à loyer modéré
- HVS : Habitat et vie sociale

I

- IAUL : Institut d'aménagement et d'urbanisme de Lille
- IIAP : Institut international d'administration publique
- IBM : International Business Machines Corporation
- ICPC : Institut de la concertation et de la participation citoyenne
- IDE : Environnement de développement intégré
- IEP : Institut d'études politiques
- IEPG : Institut d'études politiques de Grenoble
- IFOP : Institut français d'études d'opinion publique
- IFS : Institut des formations en santé
- IFTS : Institut de formation des travailleurs sociaux
- IFU : Institut français d'urbanisme
- IGAS : Inspection générale des affaires sociales
- INFA : Institut national de formation et d'application
- ILA : Institut de linguistique et d'anthropologie
- ILIS : Ingénierie de management de la santé
- Insée : Institut national de la statistique et des études économiques
- Insée 2015 : Recensement de la population pour l'année 2015 réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insée)
- Insée QPV 2015 : Recensement de la population des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV) pour l'année 2015 réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insée)
- IP : Internet protocole adress
- IR-DSU : Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain
- IREIS : Institut régional et européen des métiers de l'intervention sociale
- IREV : Institut régional de la Ville
- IRTS : Institut régional du travail social
- ISF : Impôt sur la fortune
- ISM : Institut supérieur du marketing
- ISST : Institut des sciences sociales du travail
- ITA : Ingénieurs, techniciens, administratif
- ITPE : Ingénieur des travaux publics de l'État
- ITT : Interruption temporaire de travail
- IUFM : Institut universitaire de formation des maîtres

J

- JADE : Justice administrative de demain
- JCEF : Jeune chambre économique française
- JEC : Jeunesse étudiante chrétienne
- JDD : *Le Journal du dimanche*
- JO : Jeux olympiques
- JOAFE : *Journal officiel des associations et fondations d'entreprise*
- JORF : *Journal officiel de la République française*

L

- LATTS : Laboratoire techniques, territoires et sociétés
- LCR : Local collectif résidentiel
- LDH : Ligue des droits de l'Homme
- LFI : Loi de finances initiale (chapitre 5)
- LFI : La France Insoumise
- LMA HDF : Le Mouvement associatif des Hauts-de-France
- LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
- LOADT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- LOLF : Loi organique relative aux lois de finance
- LOV : Loi d'orientation pour la ville
- LR : Les Républicains
- LRAR : Lettre recommandée avec accusé de réception
- LREM : La République en Marche
- LSE : London Schools of Economics and Political Science

M

- MAP : Modernisation de l'action publique
- MAPTAM : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- MCF : Maître de conférences
- ME : Métropole
- MEL : Métropole européenne de Lille
- MIB : Mouvement d'immigration des banlieues
- MJC : Maison de la jeunesse et de la culture
- MJS : Mouvement des jeunes socialistes
- MLP : Mouvement de libération du peuple
- MoDem : Mouvement démocrate
- MPC : Manufactures de projets citoyens
- MPF : Mouvement pour la France
- MST : Maîtrise de sciences et techniques
- MTA : Mouvement des travailleurs arabes
- MUTUDIL : Mutation des territoires urbains et développement intégré des littoraux

N

- NAJE : Nous n'abandonnerons jamais l'espoir
- NFP : Nouveau Front populaire
- NGP : Nouvelle gestion publique
- NMS : Nouveaux mouvements sociaux
- NOTRe : Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
- NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain
- NPS : Nouveau Parti socialiste
- NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication

O

- OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
- OGM : Organismes génétiquement modifiés
- OLA : Observatoire des libertés associatives
- ONG : Organisation non gouvernementale
- ONPV : Observatoire national de la politique de la Ville
- ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles
- OPDL : Observatoire parisien de la démocratie locale
- OPHLM : Office public d'habitations à loyer modéré

P

- PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur
- PAN : Programme architecture nouvelle
- PAQ : Pacte pour l'avenir des quartiers
- PC : Parti communiste
- PCF : Parti communiste français
- PCS : Professions et catégories socioprofessionnelles
- PDEC : Préfet délégué pour l'égalité des chances
- PERR : Protocoles d'engagements réciproques et renforcés
- PETR : Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux
- PG : Parti de gauche
- PIC : Projet d'initiative citoyenne
- PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse
- PLF : Projet de loi de finances
- PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi
- PLU : Plan local d'urbanisme
- PNRU : Programme national de rénovation urbaine
- PoleS : Pôle d'orientation vers l'emploi par l'économie sociale et solidaire
- Ponts et Chaussées : Métonymie relative à l'École nationale des ponts et chaussées
- PRC : Priorité, Respect, Citoyenneté
- PRG : Parti radical de gauche
- PRU : Programme de renouvellement urbain
- PS : Parti socialiste
- PSA : Parti socialiste autonome
- PSG : Paris Saint-Germain
- PSN : Pas sans nous
- PSR : Programmes sociaux de relogement
- PSU : Parti socialiste unifié
- PTCS : Projet territorial de cohésion social
- PTT : Postes, télégraphes et téléphones
- PU : Professeurs des universités

Q

- QPV : Quartiers prioritaires de la politique de la Ville

R

- RAA : Recueil des actes administratifs
- Récit : Réseau des écoles de citoyens
- REP : Réseau d'éducation prioritaire
- RESS : *Revue européenne des sciences sociales*
- RGPP : Révision générale des politiques publiques
- RIC : Référendum d'initiative citoyenne
- RIL : Répertoire d'immeubles localisés
- RMC : Radio Monte-Carlo
- RMI : Revenu minimum d'insertion
- RN : Rassemblement national
- RNCRPV : Réseau national des centres de ressources politique de la Ville
- RNMA : Réseau national des maisons des associations
- RSA : Revenu de solidarité active
- RSO : Responsabilité sociétale des organisations
- RTL : Radio Télévision Luxembourg

S

- S3A : Structure associative d'aide aux associations
- SCAF : Stop au contrôle au faciès
- SCET : Services, conseil, expertises et territoires

- SCIC : Société centrale immobilière
- SCOP : Société coopérative et participative
- SCoT : Schéma de cohérence territoriale
- SCP : Société civile professionnelle
- SEM : Société d'économie mixte
- SFIO : Section française de l'Internationale ouvrière
- SG-CIV : Secrétariat général du comité interministériel des villes
- SGAR : Secrétariat général aux affaires régionales
- SHS : Sciences humaines et sociales
- SIG Politique de la Ville : Système d'information géographique de la politique de la Ville
- SIP : Société immobilière Picardie
- SOC : Groupe socialiste au Sénat
- SOCLE 2019 : Sociographie des conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France en 2019
- SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
- SOP : Structure des opportunités politiques
- SPISC : Séminaire pour l'intervention sociale communautaire
- SRC : Socialiste, radical, citoyen et divers gauche
- SREI : Soutien régional à l'emploi et l'innovation
- SRU : Loi relative à solidarité et renouvellement urbain
- STEM0 : Services territoriaux éducatifs de milieu ouvert
- STU : Master stratégies territoriales et urbaines

T

- TA : Tribunal administratif
- TCE : Traité établissant une Constitution pour l'Europe
- TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties
- TGV : Train à grande vitesse
- TIC : technologies de l'information et de la communication
- TQ : Tables de quartiers
- TSC : Travail social, développement communautaire, éducation populaire et citoyenne
- TUC : Travaux d'utilité collective
- TUE : Traité sur l'Union européenne

U

- UDI : Union des démocrates et indépendants
- UE : Union européenne
- UEMO : Unité éducative en milieu ouvert
- UFD : Union des forces démocratiques
- UGS : Union de la gauche socialiste
- UJA : Union des Jeunes Avocats
- ULCO : Université de Littoral Côte d'Opale
- UMP : Union pour un mouvement populaire
- UNADEL : Union nationale des acteurs du développement local
- UNEF : Union nationale des étudiants de France
- UNEF-ID : Union nationale des étudiants de France – Indépendante et démocratique
- UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
- UPA : Unité pédagogique d'architecture
- UPJV :
- UpM : Union pour la Méditerranée
- UPP 833 : Unité de police de proximité de Livry
- UPR : Union populaire républicaine
- UQ : Fronte dell'Uomo Qualunque
- US : Union sportive
- USH : Union sociale pour l'habitat
- UTIT : Union des travailleurs immigrés Tunisiens

V

- VDF : Villes de France
- Véfa : Vente d'un logement en l'état futur d'achèvement
- VPN : Virtual private network

W

- WECH : Walerton and Elgin Community Homes

X

- X : Métonymie relative à l'École polytechnique

Z

- ZEP : Zone d'éducation prioritaire
- ZSP : Zones de sécurité prioritaires
- ZUP : Zones à urbaniser par priorité
- ZUS : Zones urbaines sensibles

Annexe n° 2.

Index des localisations

Cet index des localisations énoncées dans la thèse est structuré par un classement alphabétique continu, c'est-à-dire où seul intervient le strict caractère alphabétique — sans tenir compte des espacements, de la ponctuation et des préfixes.

Dans le cas des localisations françaises, le nom de la commune est suivi, entre parenthèses, du département auquel elle appartient. Dans le cas des localisations étrangères, le nom de la ville est suivi, entre parenthèses, du pays auquel elle appartient.

Pour les localisations marquées par un astérisque « * », toutes les données liées aux conseils citoyens ont été rendues anonymes pour des raisons de confidentialité.

A

- Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône)
- Albertville (Savoie)
- Alger (Algérie)
- Allonnes (Sarthe)
- Amiens (Somme)
- Angers (Maine-et-Loire)
- Angres (Pas-de-Calais)
- Anhiers (Nord)
- Aniche (Nord)
- Annecy (Haute-Savoie)
- Annonay (Ardèche)
- Antoise (Nord)*
- Anzin (Nord)
- Argenteuil (Val d'Oise)
- Arras (Pas-de-Calais)
- Aubervilliers (Seine-Saint-Denis)
- Auchel (Pas-de-Calais)
- Auchy-les-Mines (Pas-de-Calais)
- Avesnes-sur-Helpe (Nord)
- Les Avirons (La Réunion)

B

- Bagneux (Hauts-de-Seine)
- Barcelone (Espagne)
- Barlin (Pas-de-Calais)
- Berkeley (États-Unis d'Amérique)
- Berlin (Allemagne)
- Besançon (Doubs)
- Béthune (Pas-de-Calais)
- Beuvry (Pas-de-Calais)
- Beyrouth (Liban)
- Blagnac (Haute-Garonne)
- Bobigny (Seine-Saint-Denis)
- Bogota (Colombie)
- Boston (États-Unis d'Amérique)
- Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais)
- Briançon (Hautes-Alpes)
- Brodin (Nord)*

- Bron (Rhône)
- Bruant (Nord)*
- Brunoy (Seine-et-Oise)
- Bruxelles (Belgique)

C

- Cachan (Val-de-Marne)
- Caen-la-Mer (Calvados)
- Calais (Pas-de-Calais)
- Cambridge (États-Unis d'Amérique)
- Canier (Nord)*
- Carpincourt (Nord)*
- Cayenne (Guyane)
- Champs-sur-Marne (Seine-et-Marne)
- Chartres (Eure-et-Loir)
- Châtenay-Malabry (Hauts-de-Seine)
- Chevilly-Larue (Val-de-Marne)
- Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme)
- Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis)
- Compiègne (Oise)
- Condé-sur-Vire (Manche)
- Corbeil-Essonnes (Essonne)
- Courbevoie (Hauts-de-Seine)
- La Courneuve (Seine-Saint-Denis)
- Creil (Oise)
- Quincy (Nord)

D

- Dijon (Côte-d'Or)
- Dinan (Côtes-d'Armor)
- Douai (Nord)
- Dreux (Eure-et-Loire)
- Dunkerque (Nord)

E

- Échirolles (Isère)
- Épinay-sous-Sénart (Île-de-France)
- Étampes (Essonne)
- Étiolles (Essonne)
- Évian-les-Bains (Haute-Savoie)
- Évry (Essonne)
- Exeter (Royaume-Uni)

F

- Ferrière-la-Grande (Nord)
- Firminy (Loire)
- Flossenbürg (Allemagne)
- Foncourt (Pas-de-Calais)
- Fontain (Pas-de-Calais)*
- Francfort-sur-le-Main (Allemagne)
- Fresnes-sur-Escaut (Nord)

G

- Gap (Hautes-Alpes)

- Gennevilliers (Hauts-de-Seine)
- Grenoble (Isère)
- Grigny (Essonne)
- Guer (Morbihan)

H

- Harneghem (Nord)*
- Haubourdin (Nord)
- Haut-Bouleau (Pas-de-Calais)*
- Haute-Colline (Nord)*
- Le Havre (Seine-Maritime)

I

- Iéna (Allemagne)
- Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne)

J

- Jeumont (Nord)

L

- Labourse (Pas-de-Calais)
- Laon (Aisne)
- Lens (Pas-de-Calais)
- Lignerolles (Allier)
- Lille (Nord)
- Limoges (Haute-Vienne)
- Lisbonne (Portugal)
- Little Rock (États-Unis d'Amérique)
- Livry-Gargan (Seine-Saint-Denis)
- Lomme (Nord)
- Londres (Grande-Bretagne)
- Louvain (Belgique)
- Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône)
- Lyon (Rhône)

M

- Maastricht (Pays-Bas)
- Mâcon (Saône-et-Loire)
- Maghnia (Algérie)
- Marseille (Bouches-du-Rhône)
- Meaux (Seine-Et-Marne)
- Menton (Alpes-Maritimes)
- Montfermeil (Seine-Saint-Denis)
- Montgeron (Essonne)
- Montpellier (Hérault)
- Montréal (Canada)
- Montreuil (Seine-Saint-Denis)
- Montrouge (Hauts-de-Seine)
- Mouilleron-le-Captif (Vendée)
- Les Mureaux (Yvelines)

N

- Nantes (Loire-Atlantique)

- Nanterre (Hauts-de-Seine)
- Neuilly-Plaisance (Seine-Saint-Denis)
- New York (États-Unis d'Amérique)
- Nîmes (Gard)
- Nogent-sur-Marne (Val-de-Marne)
- Noisy-le-Sec (Seine-Saint-Denis)

O

- Oqueteux (Nord)*
- Ouistreham (Calvados)

P

- Palaiseau (Essonne)
- Panoy-lez-Tuiles (Nord)
- Pantin (Seine-Saint-Denis)
- Pau (Pyrénées-Atlantiques)
- Pecquencourt (Nord)
- Phalempin (Nord)
- Pierrefitte-sur-Seine (Seine-Saint-Denis)
- Plaisir (Yvelines)
- Plekfeld (Pas-de-Calais)*
- Porto Alegre (Brésil)
- La Possession (La Réunion)
- Prémarais (Nord)*

Q

- Québec (Canada)
- Quenchy (Nord)
- Quiévrechain (Nord)

R

- Le Raincy (Seine-Saint-Denis)
- Reims (Marne)
- Rennes (Ille-et-Vilaine)
- Rezé (Loire-Atlantique)
- Rivelaine (Pas-de-Calais)
- Romainville (Seine-Saint-Denis)
- Roubaix (Nord)

S

- Saint-Aubin-du-Cormier (Ille-et-Vilaine)
- Saint-Cloud (Hauts-de-Seine)
- Saint-Denis (Seine-Saint-Denis)
- Saint-Étienne (Loire)
- Saint-Jean-de-Luz (Pyrénées-Atlantiques)
- Saint-Nazaire (Loire-Atlantique)
- Saint-Ouen-sur-Seine (Seine-Saint-Denis)
- Saint-Pol-sur-Mer (Nord)
- Sarcelles (Val-d'Oise)
- La Seyne-sur-Mer (Var)
- Sidi-Ferruch (Algérie)
- Sin-le-Noble (Nord)
- Strasbourg (Bas-Rhin)

T

- Tertre (Nord)*
- Tlemcen (Algérie)
- Toronto (Canada)
- Toulouse (Haute-Garonne)
- La Tour-du-Pin (Isère)
- Tourcoing (Nord)
- Tours (Indre-et-Loire)
- Turrières (Pas-de-Calais)*

U

- Uckange (Moselle)

V

- Valence (Drôme)
- Valenciennes (Nord)
- Vallevant (Nord)
- Vanves (Hauts-de-Seine)
- Vaulx-en-Velin (Rhône)
- Vénissieux (Rhône)
- Villeneuve-d'Ascq (Nord)
- Villeneuve-la-Garenne (Hauts-de-Seine)
- Viquin (Pas-de-Calais)*
- Viry-Châtillon (Essonne)
- Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne)
- Vitrolles (Bouches-du-Rhône)

W

- Warembourg (Nord)*
- Washington (États-Unis d'Amérique)
- Wateau (Pas-de-Calais)*
- Wattignies (Nord)
- Wattrelos (Nord)

Annexe n° 3.

Liste des figures

Introduction générale

N°	Titre
FO-1	Modélisation d'une stratégie de recherche expérimentale : la « micro-analyse globale »
FO-2	Tableau résumant les principales informations sur les sources collectées et analysées dans le cadre de l'enquête ENDOPART 1945-2024
FO-3	Tableau récapitulatif des informations sur les enquêtes quantitatives réalisées dans le cadre de la thèse
FO-4	Tableau modélisant les informations sur les contrats de ville de la région des Hauts-de-France dans l'enquête COVIL 2015-2024
FO-5	Tableau modélisant la liste des 169 arrêtés préfectoraux portant labellisation, composition et fonctionnement des conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France inclus dans l'enquête APRÉCI 2015-2022
FO-6	Équation littérale de la taille d'échantillon représentatif pour l'enquête SOCLE 2019
FO-7	Équation numérique de la taille d'échantillon représentatif pour l'enquête SOCLE 2019
FO-8	Tableau modélisant les extractions de la base de données de l'enquête SOCLE 2019 en ligne (base de données non nettoyée)
FO-9	Tableau modélisant la répartition des répondants de l'enquête SOCLE 2019 par format de questionnaire
FO-10	Plan de table de la réunion du conseil citoyen du quartier Marguerite-Duras de Bruant (Nord) du 20 mars 2017 à la Maison pour l'accompagnement de la population (MAP)
FO-11	Tableau modélisant le nombre d'observations ethnographiques par année en fonction de la phase d'enquête et de la situation personnelle de l'enquêteur entre 2016 et 2023
FO-12	Tableau modélisant les informations principales sur les observations ethnographiques réalisées dans le cadre de l'enquête doctorale entre 2016 et 2023
FO-13	Tableau modélisant le nombre d'entretiens sociologiques réalisés par année en fonction de la phase d'enquête et de la situation personnelle de l'enquêteur entre 2016 et 2024
FO-14	Tableau modélisant la répartition des entretiens sociologiques réalisés par type d'entretien par année
FO-15	Tableau modélisant les informations principales sur les enquêtés interrogés par entretien dans le cadre de l'enquête doctorale menée entre l'année 2016 et 2024

Chapitre 1

N°	Titre
F1-1	Modélisation des systèmes de croyance de la politique de la Ville théorisés par Epstein, 2016
F1-2	Carte du monde modélisant la circulation internationale des idées de la démocratie « radicale » par les acteurs de la nébuleuse néo-communautarienne
F1-3	Tableau modélisant la typologie des associations membres du collectif Pouvoir d'agir (juin 2011)

Chapitre 2

N°	Titre
F2-1	Modélisation des résultats généraux de l'étude intitulée <i>Les thèmes prioritaires pour les prochains mois</i> réalisée du 15 au 20 mars 2012 par l'Institut français d'opinion publique (IFOP)
F2-2	Modélisation des résultats détaillés de l'étude intitulée <i>Les thèmes prioritaires pour les prochains mois</i> réalisée du 15 au 20 mars 2012 par l'Institut français d'opinion publique (IFOP)
F2-3	Réponse des candidats à l'élection présidentielle de 2012 à l'invitation du collectif ACLEFEU à se rendre au « ministère de la crise des banlieues »
F2-4	Tableau modélisant la répartition des ministres dans le gouvernement « Ayrault 1 » (2012)
F2-5	Tableau modélisant la répartition des ministres délégués dans le gouvernement « Ayrault 1 » (2012)
F2-6	Tableau récapitulatif des fonctions exercées par François LAMY au sein du PS (1985-2016)
F2-7	Tableau récapitulatif du parcours de François LAMY au sein des cabinets ministériels et des commissions parlementaires
F2-8	Tableau modélisant les résultats électoraux de François LAMY (1992-2017)
F2-9	Historique des fonctions de François LAMY à l'Assemblée nationale (1997-2012)
F2-10	Tableau modélisant la composition du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville de 2012 à 2014
F2-11	Tableau modélisant la composition du « groupe de réflexion » constitué autour du ministre délégué chargé de la Ville
F2-12	Tableau modélisant l'estimation de la compatibilité des membres du « groupe de réflexion » avec les idées de Marie-Hélène BACQUÉ
F2-13	Tableau modélisant la composition de la commission « Bacqué-Mechmache » de 2013
F2-14	Tableau modélisant les « 30+1 » propositions formulées dans le rapport « Bacqué-Mechmache » de 2013
F2-15	Tableau modélisant les résultats du vote du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine au Sénat le 15 janvier 2014 et à l'Assemblée nationale le 13 février 2014
F2-16	Tableau modélisant la liste des tables de quartiers qui font partie de l'expérimentation nationale en faveur de la participation des habitants de 2014-2017
F2-17	Tableau modélisant la liste des tables de quartiers qui ne font pas partie de l'expérimentation nationale en faveur de la participation des habitants de 2014-2017

Chapitre 3

N°	Titre
F3-1	Tableau modélisant la répartition légale des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV) dans les départements de la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)
F3-2	Graphique modélisant la répartition légale des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV) dans les départements de la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)
F3-3	Liste des sous-préfets chargés de la cohésion sociale dans le département du Pas-de-Calais (2014-2024)
F3-4	Liste des PDEC dans le département du Nord (2015-2024)
F3-5	Tableau modélisant la répartition des contrats de ville 2015-2024 dans la région des Hauts-de-France par département en 2015 (COVIL 2015-2024)
F3-6	Diagramme en secteurs modélisant la répartition des contrats de ville 2015-2024 dans la région des Hauts-de-France par département en 2015 (COVIL 2015-2024)
F3-7	Diagramme à barres modélisant la répartition des contrats de ville 2015-2024 dans la région des Hauts-de-France par département en 2015 (COVIL 2015-2024)
F3-8	Tableau modélisant le statut juridique des EPCI porteurs du contrat de ville 2015-2024 dans la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)
F3-9	Diagramme en secteurs modélisant le statut juridique des EPCI porteurs du contrat de ville 2015-2024 dans la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)

F3-10	Tableau récapitulatif des contrats de ville 2015-2024 signés dans la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)
F3-11	Tableau récapitulatif de la place attribuée aux conseils citoyens dans les contrats de ville 2015-2024 de la région des Hauts-de-France (COVIL 2015-2024)
F3-12	Tableau modélisant la répartition effective des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France par département et en fonction de l'application de la règle « 1 QPV = 1 CC » (COVIL 2015-2024, APRÉCI 2015-2022, ONPV 2018 et SOCLE 2019)
F3-13	Histogramme en colonnes empilées modélisant la répartition effective des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France par département et en fonction de l'application de la règle « 1 QPV = 1 CC » (COVIL 2015-2024, APRÉCI 2015-2022, ONPV 2018 et SOCLE 2019)
F3-14	Tableau modélisant la répartition effective des conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France
F3-15	Diagramme en secteurs modélisant la répartition effective des conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France
F3-16	Tableau représentant la répartition des conseils citoyens dans les départements de la région Hauts-de-France en fonction de la labélisation ou de la non-labélisation des dispositifs en nombre (APRÉCI 2015-2022)
F3-17	Tableau représentant la répartition des conseils citoyens dans les départements de la région Hauts-de-France en fonction de la labélisation ou de la non-labélisation des dispositifs en pourcentage (APRÉCI 2015-2022)
F3-18	Tableau modélisant la chronologie de la prise du premier arrêté préfectoral labélisant les conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France (APRÉCI 2015-2022)
F3-19	Graphique en courbes modélisant la chronologie de la prise du premier arrêté préfectoral labélisant les conseils citoyens dans les départements de la région des Hauts-de-France (APRÉCI 2015-2022)

Chapitre 4

N°	Titre
F4-1	Tableau modélisant les modalités de désignation des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France pour les trois enquêtes quantitatives (APRÉCI 2015-2022, ONPV 2018 et SOCLE 2019)
F4-2	Diagramme en secteurs modélisant les modalités de désignation des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France pour l'enquête quantitative APRÉCI 2015-2022
F4-3	Diagramme en secteurs modélisant les modalités de désignation des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France pour l'enquête quantitative ONPV 2018
F4-4	Diagramme en secteurs modélisant les modalités de désignation des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France pour l'enquête quantitative SOCLE 2019
F4-5	Tableau modélisant la répartition des sources mobilisées pour procéder au tirage au sort des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)
F4-6	Tableau modélisant les modalités de désignation des membres des collèges « habitants » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du camp politique de la commune
F4-7	Tableau modélisant la répartition des modalités de désignation des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par département (ONPV 2018)
F4-8	Tableau représentant la répartition entre les femmes et les hommes dans les conseils citoyens des départements de la région des Hauts-de-France (APRÉCI 2015-2022)
F4-9	Histogramme empilé à 100 % représentant la répartition entre les femmes et les hommes dans les conseils citoyens des départements de la région des Hauts-de-France (APRÉCI 2015-2022)

F4-10	Tableau modélisant la répartition des conseillers entre les collèges « habitants » et les collèges « associations et acteurs locaux » par département dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)
F4-11	Histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition des conseillers entre les collèges « habitants » et les collèges « associations et acteurs locaux » par département dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)
F4-12	Tableau modélisant la répartition des femmes et des hommes au sein des collèges « habitants » par département dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)
F4-13	Histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition des femmes et des hommes au sein des collèges « habitants » par département dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)
F4-14	Tableau modélisant la répartition entre les hommes et les femmes au sein des collèges « associations et acteurs locaux » par département dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)
F4-15	Histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition entre les hommes et les femmes au sein des collèges « associations et acteurs locaux » par département dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (APRéCI 2015-2022)
F4-16	Tableau modélisant la répartition entre les femmes et les hommes tirés au sort au sein des collèges « habitants » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par département (APRéCI 2015-2022)
F4-17	Tableau modélisant la répartition entre les femmes et les hommes volontaires au sein des collèges « habitants » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par département (APRéCI 2015-2022)
F4-18	Tableau modélisant la moyenne d'âge des femmes et des hommes des collèges « habitants » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par département (APRéCI 2015-2022)
F4-19	Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » par tranches d'âges dans les conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRéCI 2015-2022)
F4-20	Diagramme en secteurs modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » par tranches d'âges dans les conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRéCI 2015-2022)
F4-21	Graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » par tranches d'âges dans les conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRéCI 2015-2022)
F4-22	Tableau comparant la répartition par tranches d'âges des habitants des QPV de la région des Hauts-de-France en 2015 (Insée 2015) et des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRéCI 2015-2022)
F4-23	Graphique en courbes comparant la répartition par tranches d'âges des habitants des QPV de la région des Hauts-de-France en 2015 (Insée 2015) et des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRéCI 2015-2022)
F4-24	Tableau comparant la répartition par tranches d'âges entre les habitants du département du Nord en 2015 (Insée 2015) et les membres des collèges « habitants » des conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRéCI 2015-2022)
F4-25	Graphique en courbes comparant la répartition par tranches d'âges entre les habitants du département du Nord en 2015 (Insée 2015) et les membres des collèges « habitants » des conseils citoyens du département du Nord labelisés en 2016 (APRéCI 2015-2022)
F4-26	Tableau modélisant la moyenne d'âge des membres des collèges « habitants » du conseil citoyen de Brodin (Nord) en fonction du sexe et de la méthode d'enrôlement
F4-27	Tableau modélisant la moyenne d'âge des membres des collèges « habitants » du conseil citoyen de Canier (Nord) en fonction du sexe et de la méthode d'enrôlement
F4-28	Tableau modélisant la moyenne d'âge des membres des collèges « habitants » du conseil citoyen de Warembourg (Nord) en fonction du sexe et de la méthode d'enrôlement
F4-29	Tableau modélisant la moyenne d'âge totale des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Brodin, Canier et Warembourg (Nord) en fonction du sexe et de la méthode d'enrôlement

F4-30	Tableau modélisant la répartition pondérée des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Brodin, Canier et Warembourg (Nord) par tranches d'âges en fonction de la méthode d'enrôlement (APRéCI 2015-2022)
F4-31	Graphique en courbes modélisant la répartition pondérée des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Brodin, Canier et Warembourg (Nord) par tranches d'âges en fonction de la méthode d'enrôlement (APRéCI 2015-2022)
F4-32	Tableau modélisant la moyenne d'âge des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-33	Tableau modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-34	Graphique en courbes modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-35	Tableaux modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » du conseil citoyen de Brodin (Nord) par tranches d'âges (APRéCI 2015-2022)
F4-36	Tableaux modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » du conseil citoyen de Canier (Nord) par tranches d'âges (APRéCI 2015-2022)
F4-37	Tableaux modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » du conseil citoyen de Warembourg (Nord) par tranches d'âges (APRéCI 2015-2022)
F4-38	Graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Brodin, Canier et Warembourg (Nord) par tranches d'âges (APRéCI 2015-2022)
F4-39	Tableau modélisant la comparaison entre le niveau de diplôme des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens (SOCLE 2019) et des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la Ville de la région des Hauts-de-France (Insée QPV 2015)
F4-40	Tableau modélisant la comparaison entre le niveau de diplôme des membres des collèges « habitants » et des membres des collèges « associations et acteurs locaux » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (SOCLE 2019)
F4-41	Graphique en courbes modélisant la comparaison entre le niveau de diplôme des membres des collèges « habitants » et des membres des collèges « associations et acteurs locaux » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (SOCLE 2019)
F4-42	Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du niveau de diplôme et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-43	Histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du niveau de diplôme et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-44	Graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du niveau de diplôme et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-45	Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du niveau de diplôme et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-46	Histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du niveau de diplôme et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-47	Graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction du niveau de diplôme et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-48	Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de leur sexe et de leur situation professionnelle (SOCLE 2019)
F4-49	Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la situation professionnelle et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)
F4-50	Histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la situation professionnelle et de la méthode d'enrôlement (SOCLE 2019)

F4-51	Graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la situation professionnelle et de la méthode d' enrôlement (SOCLE 2019)
F4-52	Tableau comparant la répartition des habitants résidant dans les QPV de la région des Hauts-de-France en 2015 (Insée QPV 2015) et des membres des conseils citoyens par PCS (SOCLE 2019)
F4-53	Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » en fonction de leur PCS
F4-54	Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » en fonction de la catégorie socio-professionnelle et de la méthode d' enrôlement (SOCLE 2019)
F4-55	Histogramme empilé à 100 % modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » en fonction de la catégorie socio-professionnelle et de la méthode d' enrôlement (SOCLE 2019)
F4-56	Graphique en courbes modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » en fonction de la catégorie socio-professionnelle et de la méthode d' enrôlement (SOCLE 2019)
F4-57	Tableau modélisant la répartition des membres des collèges « habitants » de la région des Hauts-de-France en fonction de la catégorie socio-professionnelle et de la méthode d' enrôlement (SOCLE 2019)
F4-58	Tableau modélisant le taux d' engagement public des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » en fonction du sexe et du nombre de catégories d' engagement concernées (SOCLE 2019)
F4-59	Graphique en courbes modélisant le taux d' engagement public des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » en fonction du sexe et du nombre de catégories d' engagement concernées (SOCLE 2019)
F4-60	Tableau modélisant le taux d' engagement et de non-engagement des membres des collèges « habitants » et des collèges « associations et acteurs locaux » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France dans les différentes catégories d' engagement public (SOCLE 2019)
F4-61	Tableau modélisant les engagements parallèles des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la méthode d' enrôlement (SOCLE 2019)
F4-62	Tableau modélisant la participation électorale des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France (SOCLE 2019)
F4-63	Tableau modélisant la comparaison entre le taux d' abstention de l' ensemble des français (Intérieur 2014-2017) et des conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France (SOCLE 2019) aux élections locales et nationales entre 2014 et 2017
F4-64	Tableau modélisant le taux de participation (même intermittente) et le taux d' abstention systématique des membres des collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » aux élections locales et nationales entre 2014 et 2017 (SOCLE 2019)
F4-65	Tableau modélisant le taux de participation (même intermittente) et le taux d' abstention systématique parmi les membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de la méthode d' enrôlement (SOCLE 2019)
F4-66	Tableau modélisant la participation et la non-participation électorale des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France entre 2014 et 2017 en fonction de la méthode d' enrôlement (SOCLE 2019)

Chapitre 5

N°	Titre
F5-1	Tableau modélisant le calendrier du processus de « coconstruction » du contrat de ville 2015-2024 de la commune de Warembourg (Nord)
F5-2	Tableau modélisant l' évolution de la dotation politique de la Ville (DPV) en autorisations d' engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) de 2014 à 2022 (Sénat 2022)
F5-3	Tableau modélisant les crédits alloués par l' État dans le cadre des contrats de ville au financement des conseils citoyens par rapport au montant de la dotation politique de la Ville (DPV) (Sénat 2022 et ANCT 2023)

F5-4	Tableau récapitulatif des indicateurs sur le budget des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)
F5-5	Tableau modélisant le budget moyen des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par département (ONPV 2018)
F5-6	Tableau modélisant la répartition des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France par niveau de budget (ONPV 2018)
F5-7	Tableau récapitulatif des caractéristiques locales des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France en fonction de leur répartition par niveau de budget et du camp politique (ONPV 2018)
F5-8	Tableau de répartition des conseils citoyens des Hauts-de-France en fonction de leur niveau de budget et de la qualité de la structure porteuse (ONPV 2018)
F5-9	Tableau modélisant la répartition des instances en charge du budget des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)
F5-10	Tableau modélisant la répartition des « logeurs » des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)
F5-11	Plan de table de la réunion du conseil citoyen du quartier des Cerisiers de Prémaries (Nord) du 11 mai 2018 dans un vestiaire arbitre de la salle des sports Kobe-Bryant
F5-12	Tableau modélisant la part des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont bénéficié d'actions de formation dans les trois mois suivant leur installation effective (ONPV 2018)
F5-13	Tableau modélisant les responsables de l'offre de formation dispensée aux conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)
F5-14	Tableau modélisant la répartition des formations destinées aux conseillers citoyens de la région des Hauts-de-France par thématique (ONPV 2018)
F5-15	Plan de table de la réunion du conseil citoyen du quartier de la Plaine de Haute-Colline (Nord) du 15 avril 2019 à la maison des associations
F5-16	Tableau modélisant la participation des conseils citoyens aux différentes instances des contrats de ville à l'échelle nationale (ANCT 2023)
F5-17	Tableau modélisant le taux de participation et les modalités d'association des conseils citoyens aux différentes instances des contrats de ville dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)
F5-18	Tableau modélisant le taux de participation moyen et les modalités d'association des conseils citoyens aux différentes instances des contrats de ville sur le territoire national (ANCT 2023) et dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)
F5-19	Plan de table de la réunion du conseil citoyen du quartier de la Fourmilière de la commune d'Oqueteux (Nord) le 6 octobre 2018
F5-20	Tableau modélisant le taux de conseils citoyens ayant mené des actions dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)
F5-21	Tableau modélisant les types d'actions menées par les conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France (ONPV 2018)
F5-22	Tableau modélisant les 10 propositions du rapport de la Commission nationale du débat public (CNDP) sur les conseils citoyens (CNDP 2019)

Chapitre 6

N°	Titre
F6-1	Tableau modélisant la mesure de l'accord ou du désaccord recodée en deux modalités des membres des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France avec 10 propositions de motifs d'inscription (SOCLE 2019)
F6-2	Tableau modélisant par un score normalisé la mesure de l'accord ou du désaccord des membres de collèges « habitants » et des collèges « associations et acteurs locaux » des conseils citoyens de la région des Hauts-de-France avec 10 propositions de motifs d'inscription (SOCLE 2019)
F6-3	Tableau modélisant par un score normalisé la mesure de l'accord ou du désaccord des « inouïs » et des « habitués » de la participation citoyenne engagés dans les conseils citoyens de la région des Hauts-de-France avec 10 propositions de motifs d'inscription (SOCLE 2019)

F6-4	Tableau modélisant l'état des conseils citoyens au 1 ^{er} janvier 2023 sur le territoire national (ANCT 2023)
F6-5	Diagramme en secteurs modélisant l'état des conseils citoyens au 1 ^{er} janvier 2023 sur le territoire national (ANCT 2023)
F6-6	Tableau modélisant la répartition des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France au 1 ^{er} janvier 2023 (ANCT 2023)
F6-7	Diagramme en secteurs modélisant la répartition des conseils citoyens dans la région des Hauts-de-France au 1 ^{er} janvier 2023 (ANCT 2023)
F6-8	Tableau modélisant l'état des conseils citoyens par département dans la région des Hauts-de-France au 1 ^{er} janvier 2023 (ANCT 2023)
F6-9	Tableau modélisant le taux de défection des conseillers dans les collèges « habitants » et « associations et acteurs locaux » du département de la Somme entre le premier (2015) et le dernier (2021) arrêté préfectoral (APRéCI 2015-2022)
F6-10	Tableau modélisant l'évolution de la composition du conseil citoyen du quartier d'Étouvie à Amiens (Somme) entre 2015 et 2021 (APRéCI 2015-2022)
F6-11	Tableau modélisant la variation générale de la composition des collèges « habitants » des 14 conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont fait l'objet d'un renouvellement plus de six mois après leur création (APRéCI 2015-2022)
F6-12	Tableau modélisant la variation détaillée de la composition des collèges « habitants » des 14 conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont fait l'objet d'un renouvellement plus de six mois après leur création (APRéCI 2015-2022)
F6-13	Tableau modélisant la variation générale de la composition des collèges « habitants » des 14 conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont fait l'objet d'un renouvellement plus de six mois après leur création en fonction du sexe en effectif et en pourcentage (APRéCI 2015-2022)
F6-14	Tableau modélisant la variation détaillée de la composition des collèges « habitants » des 14 conseils citoyens de la région des Hauts-de-France qui ont fait l'objet d'un renouvellement plus de six mois après leur création en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)
F6-15	Tableau modélisant la variation de l'âge des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) entre le premier et le dernier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)
F6-16	Tableau modélisant la moyenne d'âge des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) au moment du premier et du dernier arrêté préfectoral comparé à la population cible en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)
F6-17	Tableau modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) sur le premier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)
F6-18	Tableau modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) sur le dernier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)
F6-19	Tableau modélisant la variation de la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) entre le premier et le dernier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)
F6-20	Tableau modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) comparé à la population cible (APRéCI 2015-2022)
F6-21	Graphique en courbes modélisant la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) comparé à la population cible (APRéCI 2015-2022)
F6-22	Tableau modélisant la variation de la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) démobilisés comparé à leur poids dans la population initiale en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)
F6-23	Tableau modélisant la variation de la répartition par tranches d'âges des membres des collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) présents à la fois dans le premier et dans le dernier arrêté préfectoral en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)
F6-24	Tableau modélisant la répartition par tranches d'âges des nouveaux membres engagés dans les collèges « habitants » des conseils citoyens de Jeumont, Aniche et Wattignies (Nord) en fonction du sexe (APRéCI 2015-2022)

F6-25	Plan de table de la réunion du 3 avril 2017 du conseil citoyen de Bruant
-------	--

Annexe n° 4.

Liste des encadrés

Introduction générale

N°	Titre
EO-1	Un aspirant-promoteur de la « représentation » embarqué dans une sociologie critique de la « participation »
EO-2	Les théories critiques, un cadre d'analyse heuristique
EO-3	L'injonction à renouveler les recherches sur la « démocratie participative » conduit à une double dynamique de désengagement et de remobilisation académique
EO-4	Le concept de « référentiel » dans la sociologie cognitive de l'action publique
EO-5	Prendre la recherche sur la « démocratie participative » comme objet de recherche
EO-6	Chercher la reconnaissance des conseils citoyens par l'État, un « travail de fourmis »
EO-7	Faire de la sociologie quand on est « asocial », retour réflexif sur le calvaire du chercheur

Chapitre 1

N°	Titre
E1-1	Communautarien ou communautarisme ?
E1-2	Les révoltes sociales de 2005
E1-3	La cité des Bosquets, de la « rénovation » à la « dégradation » urbaine
E1-4	L'« occasion manquée » de Mohamed MECHMACHE vers l'ascension sociale
E1-5	« Pardon, j'ai aimé mon quartier et je l'aime toujours ». La quête de mobilité paradoxale chez les habitants des quartiers populaires
E1-6	« Dis que t'aime Jean-Marie LE PEN ! ». La famille Mechmache face aux violences policières
E1-7	« Carton rouge » pour le capitaine Mechmache
E1-8	Du « riffi » à la mairie de Noisy-le-Sec
E1-9	De <i>Correspondances municipales</i> à <i>Territoires</i> , l'adaptation des outils de propagande de la « coalition de cause »
E1-10	Portrait de José DHERS, un chrétien social converti à la « religion » du pouvoir d'agir
E1-11	Portrait de Bénédicte MADELIN, militante révoltée de la cause néo-communautarienne
E1-12	Portrait de Marie-Hélène BACQUÉ, théoricienne et praticienne d'un <i>empowerment</i> « à la française »
E1-13	Portrait d'Adrien ROUX, « baroudeur » de l' <i>empowerment</i> et du <i>community organizing</i>
E1-14	Portrait de Fadela AMARA, la militante opportuniste des quartiers populaires
E1-15	Portrait de Claude DILAIN, « maire courage » de Clichy-sous-Bois
E1-16	Portrait de Jean-Pierre WORMS, le « pouvoir d'agir fait homme »

Chapitre 2

N°	Titre
E2-1	« <i>La banlieue fera l'élection</i> ». La campagne d'inscription sur les listes électorales de 2011
E2-2	Fac-similé des quatre principes énoncés par la CNV dans son avis sur la démocratie locale et la participation des habitants du 19 janvier 2012
E2-3	Portrait de Joëlle BONEU, une professionnelle de la participation au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville

E2-4	Portrait de Sarah ZOUHEIR, militante discrète en mission au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville
E2-5	Portrait de Christiane BARRET, préfète et militante humanitaire
E2-6	Portrait de Sébastien JALLET, l'énarque néo-libéral au passé révolutionnaire
E2-7	Portrait de Michel DIDIER, « militant institutionnel » de l'empowerment au sein de l'administration centrale
E2-8	<i>missionparticipation.fr</i> , une plateforme collaborative pas si participative ?
E2-9	Les tables de quartier, un dispositif d' <i>empowerment</i> exemplaire
E2-10	L'AMVBF, un réseau très influent de la politique de la Ville
E2-11	Portrait de Camille VIELHESCAZE, un double « cheval de Troie » au cabinet du ministre délégué chargé de la Ville
E2-12	Le dispositif des conseils de quartier, (in)digne ancêtre des conseils citoyens
E2-13	Fac-similé de l'article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 relatif à la création et au fonctionnement du dispositif des conseils citoyens

Chapitre 3

N°	Titre
E3-1	« <i>Vous pouvez y aller, il ne reviendra pas</i> ». Le « remaniement » de Réda DIDI au cabinet du ministre de la Ville
E3-2	La trajectoire professionnelle de Kaïs MARZOUKI n'est pas orientée vers le renouvellement de l'« offre publique de participation »
E3-3	La mise à l'écart progressive de la Région dans le pilotage de la politique de la Ville
E3-4	Portrait de Laurette JODION, itinéraire d'une bifurcation classique vers le poste de déléguée du préfet
E3-5	Portrait de Rodrigue MATISSE, un représentant de l'État <i>contre</i> l'État ?
E3-6	Portrait de Sophie ELIZÉON, PDEC « <i>fan</i> » de la politique de la Ville et « <i>adepte</i> » des conseils citoyens
E3-7	Portrait de Lucile ORIEL, une pure technicienne du Logement chargée de mettre en œuvre le dispositif des conseils citoyens à l'échelle intercommunale
E3-8	Portrait d'Alain RUYANT, maire « néo-communautarien » d'Harneghem
E3-9	Portrait d'Eugénie BOISTELLE, la maire « de droite » qui a rompu avec 122 ans de socialisme à Prémairais
E3-10	Portrait de Jean-Luc MARCON, maire communiste « jupitérien » de Plekveld

Chapitre 4

N°	Titre
E4-1	Fac-similé des modalités de désignation du collège « habitants » dans le « cadre de référence national » des conseils citoyens
E4-2	Portrait de Martine CARON, une technicienne de la politique de la Ville devenue « professionnelle de la participation » sur le tas
E4-3	Portrait de Christopher LE ROUÉ, un jeune professionnel de <i>la politique de la Ville</i> « <i>animé par un truc</i> »

Chapitre 5

N°	Titre
E5-1	Portrait d'Hervé BONNETON, un « croyant militant » de la « démocratie participative » harcelé par son nouvel employeur
E5-2	Retranscription du discours de François HOLLANDE à la journée de clôture de la « Rentrée citoyenne » du 27 octobre 2016 à Paris

E5-3	Retranscription du discours d'Emmanuel MACRON à la Plaine Images de Tourcoing, le 14 novembre 2017
E5-4	Un « Grand débat » qui aura au moins eu le mérite d'exister ?
E5-5	Portrait d'Hélène CHAPET, une « militante institutionnelle » de la participation citoyenne à l'ANCT
E5-6	Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la politique de la Ville

Chapitre 6

N°	Titre
E6-1	Le « blues » des conseils citoyens
E6-2	L'expiation de la « neutralité axiologique » par l'engagement académique
E6-3	Fac-similé du recours en excès de pouvoir du conseil citoyen des Laboureurs de Tertreble (Nord) auprès du tribunal administratif de Lille déposé le 13 mai 2019
E6-4	Fac-similé de la lettre du préfet délégué pour l'égalité des chances (PDEC) aux conseillers citoyens des Laboureurs de Tertreble (Nord) envoyée le 24 juin 2019
E6-5	Fac-similé de la lettre du conseil citoyen du quartier des Laboureurs de Tertreble (Nord) envoyée au préfet du Nord le 27 février 2020
E6-6	Portrait du « Professeur » Martin BONAMI, un enseignant-chercheur un peu farfelu à la mairie de Tertreble (Nord) ?

Annexe n° 5.

Liste des entretiens

#	Date	Début	Fin	Durée	Ville	Dpt ¹³⁴⁷	Lieu	Type	NOM	Prénom	N°	Catégorie
1	16/01/22	9:30	10:17	00:47:00	Frêne	59	Maison de quartier des Juniors	Présentiel	ALLAM	Fayssal	1	Agents municipaux
2	16/01/29	N/R	N/R	N/A	Bruant	59	Rues du quartier Marguerite-Duras	Présentiel	MEFTAH	Aziz	1	Habitants
2	16/01/29	N/R	N/R	N/A	Bruant	59	Rues du quartier Marguerite-Duras	Présentiel	MEFTAH	Yacine	1	Habitants
3	16/01/29	10:01	10:51	00:50:00	Bruant	59	Maison pour l'accompagnement à la population (MAP)	Présentiel	PLANCHON	Bernadette	1	Collège « habitants »
4	16/01/29	11:14	12:29	01:15:00	Bruant	59	MAP	Présentiel	RENARD	Gaston	1	Collège « habitants »
5	16/01/01	9:00	10:18	01:18:00	Bruant	59	MAP	Présentiel	BODELET	Sylvie	1	Collège « habitants »
6	16/02/04	10:00	10:56	00:56:00	Bruant	59	MAP	Présentiel	VANDERPOEST	Maximilienne	1	Collège « habitants »
7	16/02/06	9:00	10:25	01:25:00	Bruant	59	MAP	Présentiel	HADDAD	Abdel	1	Collège « habitants »
8	16/02/06	11:00	12:32	01:32:00	Bruant	59	MAP	Présentiel	DUFOUR	Nathalie	1	Collège « habitants »
9	16/02/16	11:50	12:00	00:10:00	Paris	75	Cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	Présentiel	KANNER	Patrick	1	Ministres
10	16/02/18	15:00	N/R	N/A	Paris	75	Cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	Présentiel	DIDI	Réda	1	Collaborateurs ministériels
11	16/02/25	11:00	11:49	00:49:00	Bruant	59	MAP	Présentiel	GAILLARD	Éric	1	Élus

¹³⁴⁷ **Légende :** Dpt=Département. *Idem* pour l'annexe n° 6.

12	16/04/25	N/R	N/R	N/A	Bruant	59	Mairie	Présentiel	DROUILLY	Thibaut	1	Agents municipaux
13	16/09/17	13:14	14:25	01:11:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	BODELET	Sylvie	2	Collège « habitants »
14	16/12/16	13:00	16:00	03:00:00	Bruant	59	MAP	Présentiel	BODELET	Sylvie	3	Collège « habitants »
15	17/03/07	15:00	16:48	01:48:00	Bruant	59	Domicile de l'enquêté	Présentiel	PICHON	Johny	1	Collège « associations et acteurs locaux »
16	17/03/21	10:00	12:15	02:15:00	Bruant	59	MAP	Présentiel	PLANCHON	Bernadette	2	Collège « habitants »
17	17/04/11	10:00	12:18	02:18:00	Bruant	59	MAP	Présentiel	RENARD	Gaston	2	Collège « habitants »
18	17/04/13	15:28	17:30	02:02:00	Bruant	59	Rues du quartier Marguerite-Duras	Présentiel	DIENG	Mokobé	1	Collège « habitants »
19	17/05/03	14:30	17:30	03:00:00	Warembourg	59	Centre d'animation du printemps (CAP)	Présentiel	GUIBERT	Faustine	1	Collège « habitants »
20	17/05/04	18:00	19:30	01:30:00	Lille	59	Université de Lille	Présentiel	OBERMEYER	Cédric	1	Collège « associations et acteurs locaux »
21	17/05/05	13:30	15:15	01:45:00	Warembourg	59	Domicile de l'enquêté	Présentiel	BLAUWBLOME	Mélina	1	Collège « habitants »
22	17/05/05	16:00	18:20	02:20:00	Warembourg	59	CAP	Présentiel	BOUSQUET	Jacques	1	Collège « associations et acteurs locaux »
23	17/05/09	14:00	14:53	00:53:00	Warembourg	59	CAP	Présentiel	VERMOOTE	Pierrette	1	Collège « habitants »
24	17/05/09	18:30	20:05	01:35:00	Antoise	59	Confédération nationale du logement (CNL)	Présentiel	ALBUS	Guillaume	1	Collège « associations et acteurs locaux »
25	17/05/10	10:00	10:53	00:53:00	Antoise	59	Domicile de l'enquêté	Présentiel	TRAORÉ	Emmanuel	1	Collège « habitants »
26	17/05/11	10:10	12:05	01:55:00	Frêne	59	Maison de quartier Georges Brassens	Présentiel	GAUTIER	Claire	1	Agents municipaux
27	17/05/15	15:15	16:28	01:13:00	Warembourg	59	CAP	Présentiel	DECRAIER	Béatrice	1	Collège « associations et acteurs locaux »
28	17/05/17	9:45	10:23	00:38:00	Warembourg	59	Domicile de l'enquêté	Présentiel	VANDEVELDE	Rosine	1	Collège « habitants »
29	17/05/18	14:00	15:14	01:14:00	Warembourg	59	CAP	Présentiel	MARTIN	Dylan	1	Collège « habitants »
30	17/05/19	14:00	15:33	01:33:00	Warembourg	59	CAP	Présentiel	MARAIS	Pierre	1	Collège « associations et acteurs locaux »
31	18/01/25	14:00	15:09	01:09:00	Canier	59	Café	Présentiel	LEGRAIN	Charlotte	1	Collège « habitants »
32	18/02/21	14:00	15:30	01:30:00	Oqueteux	59	Espace communal	Présentiel	BONNETON	Hervé	1	Agents municipaux
33	18/02/22	14:00	15:29	01:29:00	Frêne	59	Lieu de travail de l'enquêté	Présentiel	BLAIREAU	Eugène	1	Collège « associations et acteurs locaux »
34	18/02/23	14:20	16:30	02:10:00	Canier	59	Café	Présentiel	GENÉVRIER	Paul	1	Agents municipaux
35	18/03/15	12:00	14:00	02:00:00	Lille	59	Restaurant	Présentiel	LEFLEUVE	Albert	1	Agents préfectoraux

36	18/04/13	11:02	12:24	01:22:00	Arras	62	Restaurant	Présentiel	MAGIN	Thomas	1	Agents préfectoraux
37	18/04/26	13:52	15:00	01:08:00	Prémarais	59	Maison du projet	Présentiel	MORIN	Lionel	1	Agents municipaux
38	18/05/02	14:00	16:00	02:00:00	Lille	59	IREV	Présentiel	PETIT	Morgane	1	Prestataires
38	18/05/02	14:00	16:00	02:00:00	Lille	59	IREV	Présentiel	MARTIN	Pierre-Édouard	1	Prestataires
39	18/05/12	14:30	16:00	01:30:00	Veestapel	59	Café	Présentiel	PONGE	Quentin	1	Collège « habitants »
40	18/05/16	14:00	16:30	02:30:00	Oqueteux	59	Domicile de l'enquêté	Présentiel	BADIGEON	Robert	1	Collège « habitants »
41	18/09/10	9:26	10:58	01:32:00	Oqueteux	59	Mairie	Présentiel	PHILIPPE	Aurélie	1	Élus
42	18/09/11	15:30	17:00	01:30:00	Veestapel	59	Mairie	Présentiel	LESPRÈS	Francette	1	Élus
42	18/09/11	15:30	17:00	01:30:00	Veestapel	59	Mairie	Présentiel	RINEL	Gabrielle	1	Agents municipaux
43	18/09/12	13:10	14:30	01:20:00	Oqueteux	59	Domicile de l'enquêté	Présentiel	BOULÉ	Bruno	1	Collège « habitants »
44	18/09/13	10:05	11:17	01:12:00	Étoffin	59	Mairie	Présentiel	ROSSIGNOLE	Clémentine	1	Élus
44	18/09/13	10:05	11:17	01:12:00	Étoffin	59	Mairie	Présentiel	WATTEAU	Edith	1	Élus
45	18/09/13	13:25	14:40	01:15:00	Prémarais	59	Mairie	Présentiel	CASIEZ	Charlène	1	Élus
46	18/09/14	14:30	16:33	02:03:00	Bruant	59	Mairie	Présentiel	DELFOSSÉ	Jean-Claude	1	Élus
47	18/09/19	9:00	10:34	01:34:00	Plekveld	62	Mairie	Présentiel	BLANCHE	Élise	1	Élus
47	18/09/19	9:00	10:34	01:34:00	Plekveld	62	Mairie	Présentiel	ROLLIN	Marie-Françoise	1	Agents municipaux
48	18/09/20	11:05	12:13	01:08:00	Prémarais	59	Mairie	Présentiel	BOISTELLE	Eugénie	1	Élus
49	18/09/24	16:00	17:23	01:23:00	Harneghem	59	Mairie	Présentiel	VANHOVE	Charlotte	1	Élus
50	18/09/28	13:10	14:34	01:24:00	Haute-Colline	59	Mairie	Présentiel	SLIMANI	Soraya	1	Élus
51	18/11/14	13:55	15:00	01:05:00	Lille	59	IREV	Présentiel	PETIT	Morgane	2	Prestataires
51	18/11/14	13:55	15:00	01:05:00	Lille	59	IREV	Présentiel	MARTIN	Pierre-Édouard	2	Prestataires
52	19/01/11	9:22	11:25	02:03:00	Oqueteux	59	Domicile de l'enquêtée	Présentiel	DUPONT	Claudie	1	Collège « habitants »
53	19/01/18	9:01	9:36	00:35:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	1	Collège « habitants »
54	19/01/22	14:16	14:59	00:43:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	DEMANGECLAUDE	Kevin	1	Agents de l'administration centrale
55	19/01/24	14:05	14:41	00:36:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	MONET	Romuald	1	Collège « habitants »
56	19/02/28	16:38	16:41	00:03:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERDJOUKH	Mohamed	1	Agents préfectoraux

57	19/03/25	17:08	17:13	00:05:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERDJOUKH	Mohamed	2	Agents préfectoraux
58	19/04/03	9:30	10:40	01:10:00	Lille	59	Préfecture du Nord	Présentiel	FERDJOUKH	Mohamed	3	Agents préfectoraux
59	19/04/03	16:29	16:43	00:14:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	1	Collège « habitants »
59	19/04/03	16:29	16:43	00:14:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	2	Collège « habitants »
60	19/04/17	15:48	16:04	00:16:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	2	Collège « habitants »
60	19/04/17	15:48	16:04	00:16:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	3	Collège « habitants »
61	19/04/18	16:56	17:12	00:16:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	LE ROUÉ	Christopher	1	Agents communautaires
62	19/04/26	18:19	18:42	00:23:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	MONET	Romuald	2	Collège « habitants »
63	19/05/02	14:26	14:34	00:08:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	BOULANGER	Sabrina	1	Prestataires
64	19/05/03	14:36	15:04	00:28:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	COUSTEAU	Ila	1	Agents communautaires
64	19/05/03	14:36	15:04	00:28:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	JODION	Laurette	1	Agents préfectoraux
65	19/05/13	12:12	12:18	00:06:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	LE ROUÉ	Christopher	2	Agents communautaires
66	19/05/15	13:00	13:19	00:19:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	KASPERZAK	David	1	Collège « habitants »
67	19/05/16	13:04	13:09	00:05:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	KASPERZAK	David	2	Collège « habitants »
68	19/05/16	14:44	14:48	00:04:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	GAUTIER	Claire	2	Agents municipaux
69	19/05/16	14:52	15:30	00:38:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	DURAND	Robert	1	Collège « habitants »
70	19/05/29	12:37	12:45	00:08:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	3	Collège « habitants »
70	19/05/29	12:37	12:45	00:08:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	4	Collège « habitants »
71	19/06/04	11:56	12:18	00:22:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	LE ROUÉ	Christopher	3	Agents communautaires
72	19/06/08	12:28	12:56	00:28:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	5	Collège « habitants »
73	19/06/11	11:43	11:58	00:15:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	LE ROUÉ	Christopher	4	Agents communautaires
74	19/07/26	15:34	15:53	00:19:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	KASPERZAK	David	3	Collège « habitants »
75	19/09/09	15:20	15:29	00:09:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	LE ROUÉ	Christopher	5	Agents communautaires

76	19/09/16	14:23	17:10	02:47:00	Valdebruyne	62	Domicile de l'enquêté	Présentiel	MONTEUIL	Patrick	1	Collège « habitants »
77	19/09/25	17:36	18:09	00:33:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	4	Collège « habitants »
77	19/09/25	17:36	18:09	00:33:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	6	Collège « habitants »
78	19/09/28	12:01	12:13	00:12:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	5	Collège « habitants »
79	19/10/12	11:59	12:22	00:23:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	6	Collège « habitants »
80	19/10/11	14:02	16:48	02:46:00	Panoy-lez-Tuiles	59	Mairie	Présentiel	CARON	Martine	1	Agents municipaux
81	19/11/07	15:31	15:51	00:20:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	7	Collège « habitants »
82	19/11/26	13:47	14:25	00:38:00	Ardoisie	59	Domicile de l'enquêtée	Présentiel	BESSON	Pascaline	1	Collège « habitants »
83	20/04/03	14:31	16:19	01:48:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	MADELIN	Bénédicte	1	Militants
84	20/04/08	10:04	10:43	00:39:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	BACQUÉ	Marie-Hélène	1	Universitaires
85	20/05/06	11:35	12:03	00:28:00	Foncourt	59	Café	Présentiel	COLIN	Michaël	1	Agents municipaux
86	20/06/03	15:40	15:51	00:11:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	8	Collège « habitants »
86	20/06/03	15:40	15:51	00:11:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	7	Collège « habitants »
87	20/06/22	11:47	11:51	00:04:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	9	Collège « habitants »
87	20/06/22	11:47	11:51	00:04:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	8	Collège « habitants »
88	20/09/16	11:13	11:38	00:25:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	10	Collège « habitants »
89	20/09/26	13:44	17:55	04:11:00	Tertreble	59	Domicile de Jean-Paul FERRURE	Présentiel	FERRURE	Jean-Paul	11	Collège « habitants »
90	20/09/28	9:26	9:43	00:17:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	BONNETON	Hervé	2	Agents municipaux
91	20/09/30	15:30	16:09	00:39:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	EPSTEIN	Renaud	1	Universitaires
92	20/10/06	9:31	11:06	01:35:00	Oqueteux	59	Espace communal	Présentiel	BONNETON	Hervé	3	Agents municipaux
93	20/10/06	14:00	15:14	01:14:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	ORIEL	Lucille	1	Agents communautaires
94	20/10/06	15:21	15:28	00:07:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	DIDI	Réda	2	Collaborateurs ministériels
95	20/10/13	10:02	10:42	00:40:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	DIDI	Réda	3	Collaborateurs ministériels

96	20/10/13	11:06	12:07	01:01:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	CHAUVAT	Daniel	1	Agents préfectoraux
97	20/10/14	10:00	13:40	03:40:00	Frêne	59	Maison de quartier Georges Brassens	Présentiel	GAUTIER	Claire	3	Agents municipaux
98	20/10/20	13:20	14:02	00:42:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	KIRSZBAUM	Thomas	1	Prestataires
99	20/10/20	14:02	15:19	01:17:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	BASTIDE	Julien	1	Prestataires
100	20/10/22	14:01	17:16	03:15:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	ZOUHEIR	Sarah	1	Collaborateurs ministériels
101	20/10/23	14:00	15:05	01:05:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	LO DUCA	Raphaël	1	Agents de l'administration centrale
102	20/10/24	11:00	11:58	00:58:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	LAMY	François	1	Ministres
103	20/10/26	11:00	12:00	01:00:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	DIDIER	Michel	1	Agents de l'administration centrale
104	20/10/28	10:22	11:34	01:12:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	BONEU	Joëlle	1	Collaborateurs ministériels
105	20/10/28	14:05	15:33	01:28:00	Lille	59	Préfecture du Nord	Présentiel	MATISSE	Rodrigue	1	Agents préfectoraux
106	20/10/29	11:00	11:36	00:36:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	KAID	Flavien	1	Collaborateurs ministériels
107	20/10/30	15:05	16:56	01:51:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	LE ROUÉ	Christopher	6	Agents communautaires
108	20/10/31	10:13	11:15	01:02:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	MECHMACHE	Mohamed	1	Militants
109	20/11/04	10:00	11:54	01:54:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence et téléphonique	Hybride	AUBERT	Pascal	1	Militants
110	20/11/05	10:00	11:34	01:34:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	DHERS	José	1	Militants
111	20/11/07	15:00	15:13	00:13:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	12	Collège « habitants »
111	20/11/08	15:00	15:13	00:13:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	9	Collège « habitants »
112	20/11/09	16:13	17:00	00:47:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	VIELHESCAZE	Camille	1	Collaborateurs ministériels
113	20/11/09	17:40	18:17	00:37:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	13	Collège « habitants »
114	20/11/12	11:00	11:33	00:33:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERDJOUKH	Mohamed	4	Agents préfectoraux
115	20/11/13	14:31	15:45	01:14:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	PAYET	Octavie	1	Agents préfectoraux
116	20/11/20	10:10	10:55	00:45:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FOUCHER	Isabelle	1	Militants

| Annexes - Liste des entretiens

117	20/11/23	16:30	17:27	00:57:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	MARZOUKI	Kaïs	1	Agents de l'administration centrale
118	20/11/24	11:15	12:34	01:19:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence et téléphonique	Hybride	MÜLLER	Caleb	1	Agents des services déconcentrés
119	20/12/01	18:06	18:46	00:40:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	BACQUÉ	Marie-Hélène	2	Universitaires
120	20/12/04	14:01	15:08	01:07:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	CARREL	Marion	1	Universitaires
121	20/12/04	17:42	18:46	01:04:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique et visioconférence	Hybride	TALPIN	TALPIN	1	Universitaires
122	20/12/10	14:02	15:05	01:03:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	NEZ	Héloïse	1	Universitaires
123	20/12/22	15:04	15:57	00:53:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	ROUX	Adrien	1	Militants
124	21/01/12	14:02	14:35	00:33:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	DEMOULIN	Jeanne	1	Universitaires
125	21/01/19	9:40	11:02	01:22:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	MARTIN	Pierre-Édouard	3	Prestataires
126	21/05/19	18:04	18:15	00:11:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	BACQUÉ	Marie-Hélène	3	Universitaires
127	21/05/06	9:30	11:52	02:22:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	MADELIN	Bénédicte	2	Militants
128	21/06/03	8:35	11:07	02:32:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	MECHMACHE	Mohamed	2	Militants
129	21/06/10	9:30	11:01	01:31:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	MECHMACHE	Mohamed	3	Militants
130	21/06/22	17:01	19:01	02:00:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	MATISSE	Rodrigue	2	Agents préfectoraux
131	21/06/29	9:27	10:40	01:13:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	MECHMACHE	Mohamed	4	Militants
132	21/07/04	13:22	14:25	01:03:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	10	Collège « habitants »
133	21/07/04	17:57	18:15	00:18:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	14	Collège « habitants »
134	21/07/14	19:35	20:00	00:25:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	15	Collège « habitants »
135	21/07/16	17:08	17:35	00:27:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	16	Collège « habitants »
136	21/07/17	12:14	12:49	00:35:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	17	Collège « habitants »
136	21/07/17	12:14	12:49	00:35:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Loïc	1	Collège « habitants »
137	21/09/13	17:27	18:10	00:43:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	RONDIN	Vernon	11	Collège « habitants »

138	21/09/14	14:19	14:38	00:19:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	18	Collège « habitants »
139	21/09/15	15:37	16:28	00:51:00	Vinquin	62	Mairie	Présentiel	BOUGLIN	Robert	1	Élus
140	21/10/28	14:00	14:39	00:39:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	19	Collège « habitants »
141	22/01/27	12:32	12:56	00:24:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	20	Collège « habitants »
142	22/09/20	14:37	14:57	00:20:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	MARTIN	Pierre-Édouard	4	Prestataires
143	22/11/17	10:02	11:18	01:16:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	MARTIN	Pierre-Édouard	5	Prestataires
144	22/11/18	17:09	17:23	00:14:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	FERRURE	Jean-Paul	21	Collège « habitants »
145	22/11/23	9:35	10:42	01:07:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	CHAPET	Hélène	1	Agents de l'administration centrale
145	22/11/23	9:35	10:42	01:07:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	BOUCHERAK	Elea	1	Agents de l'administration centrale
146	22/12/15	16:45	17:17	00:32:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	ELIZÉON	Sophie	1	Agents préfectoraux
147	22/12/29	11:04	12:09	01:05:00	Haut-Bouveau	62	Entretien téléphonique	Téléphonique	GOLDBERG	Marion	1	Prestataires
148	23/02/07	16:03	16:23	00:20:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	DUTILLEUL	Richard	1	Collège « habitants »
149	23/02/08	17:00	17:24	00:24:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	MARTIN	Pierre-Édouard	6	Prestataires
150	23/03/17	8:47	9:29	00:42:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	MARTIN	Pierre-Édouard	7	Prestataires
151	24/03/21	9:37	11:48	02:11:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	JODION	Laurette	2	Agents préfectoraux
152	24/03/25	10:57	12:11	01:14:00	N/A	N/A	Entretien en visioconférence	Visioconférence	COUSTEAU	Ila	2	Agents communautaires
153	24/03/25	12:30	13:35	01:05:00	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	ORIEL	Lucile	2	Agents communautaires
154	24/09/23	10:18	10:37	00:19:33	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	LE ROUÉ	Christopher	7	Agents communautaires
155	24/09/24	13:29	15:01	01:32:51	N/A	N/A	Entretien téléphonique	Téléphonique	BONNETON	Hervé	4	Agents municipaux

Annexe n° 6.

Liste des observations

#	Date	Début	Fin	Durée	Ville	Dpt	Lieu	Évènement	Catégorie
1	16/01/22	N/R	N/R	N/A	Frêne	59	Quartiers de Frêne	Visite de quartier	Visite de quartier
2	16/01/27	N/R	N/R	N/A	Bruant	59	Quartiers de Bruant	Visite de quartier	Visite de quartier
3	16/01/27	17:20	19:00	01:40:00	Bruant	59	École Jules Ferry	Observation (1)	Actions
4	16/02/05	18:30	21:00	02:30:00	Bruant	59	Maison pour l'accompagnement à la population (MAP)	Observation (2)	Réunion ordinaire
5	16/02/15	7:30	20:00	12:30:00	Paris	75	Cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	Stage	Stage
6	16/02/16	7:30	20:00	12:30:00	Paris	75	Cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	Stage	Stage
7	16/02/17	7:30	20:00	12:30:00	Paris	75	Cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	Stage	Stage
8	16/02/18	7:30	20:00	12:30:00	Paris	75	Cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	Stage	Stage
9	16/02/19	7:30	20:00	12:30:00	Paris	75	Cabinet du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	Stage	Stage
10	16/02/24	17:30	19:37	02:07:00	Bruant	59	Maison pour l'accompagnement à la population (MAP)	Observation (3)	Réunion ordinaire
11	16/03/02	18:30	N/R	N/A	Bruant	59	Maison pour l'accompagnement à la population (MAP)	Observation (4)	Réunion ordinaire
12	16/03/11	18:30	N/R	N/A	Bruant	59	Maison pour l'accompagnement à la population (MAP)	Observation (5)	Réunion ordinaire
13	16/03/12	17:30	19:58	02:28:00	Panoy-lez-Tuiles	59	Salle des fêtes de Panoy-lez-Tuiles	Observation (1)	Évènements
14	16/09/16	16:45	20:00	03:15:00	Bruant	59	Rues du quartier Marguerite-Duras	Observation (6)	Actions
15	16/09/26	17:36	18:39	01:03:00	Bruant	59	MAP	Observation (7)	Réunion ordinaire
16	16/10/03	17:45	18:45	01:00:00	Bruant	59	MAP	Observation (8)	Réunion ordinaire
17	16/10/19	17:34	18:35	01:01:00	Bruant	59	MAP	Observation (9)	Réunion ordinaire
18	17/02/20	9:00	12:00	03:00:00	Warembourg	59	Université de Lille	Séminaire conseils citoyens	Évènements
19	17/03/06	9:00	11:00	02:00:00	Bruant	59	MAP	Observation (10)	Actions
20	17/03/09	N/R	N/R	N/A	Warembourg	59	Quartiers de Warembourg	Visite de quartier	Visite de quartier

21	17/03/09	13:00	16:00	03:00:00	Warembourg	59	Centre d'animation du printemps (CAP)	Observation (1)	Évènements
22	17/03/20	17:30	19:22	01:52:00	Bruant	59	MAP	Observation (11)	Réunion ordinaire
23	17/03/28	17:30	19:30	02:00:00	Bruant	59	MAP	Observation (12)	Réunion ordinaire
24	17/04/03	17:00	19:14	02:14:00	Bruant	59	MAP	Observation (13)	Réunion ordinaire
25	17/04/21	17:00	21:36	04:36:00	Warembourg	59	Les Dauphins Bleus	Observation (2)	Réunion ordinaire
26	17/04/28	18:00	20:00	02:00:00	Frêne	59	Maison de quartier Georges-Brassens	Observation (1)	Réunion inter-conseils citoyens
27	17/05/05	18:30	19:56	01:26:00	Warembourg	59	CAP	Observation (3)	Réunion ordinaire
28	17/05/09	N/R	N/R	N/A	Antoise	59	Quartiers d'Antoise	Visite de quartier	Visite de quartier
29	17/11/13	9:00	11:00	02:00:00	Lille	59	Université de Lille	Séminaire conseils citoyens	Évènements
30	18/02/21	N/R	N/R	N/A	Oqueteux	59	Quartiers d'Oqueteux	Visite de quartier	Visite de quartier
31	18/03/03	9:50	12:14	02:24:00	Oqueteux	59	Local collectif résidentiel (LCR)	Observation (1)	Réunion ordinaire
32	18/03/06	18:30	21:00	02:30:00	Roubaix	59	La Condition Publique	Observation (1)	Évènements
33	18/03/16	N/R	N/R	N/A	Prémarais	59	Quartiers de Prémarais	Visite de quartier	Visite de quartier
34	18/03/16	17:45	20:00	02:15:00	Prémarais	59	Salle des sports Kobe-Bryant	Observation (1)	Réunion ordinaire
35	18/03/17	N/R	N/R	N/A	Veestapel	59	Quartiers de Veestapel	Visite de quartier	Visite de quartier
36	18/03/17	10:00	12:10	02:10:00	Veestapel	59	LCR	Observation (1)	Évènements
37	18/04/07	9:30	12:50	03:20:00	Oqueteux	59	LCR	Observation (2)	Réunion ordinaire
38	18/04/12	N/R	N/R	N/A	Embrechies	59	Quartiers d'Embrechies	Visite de quartier	Visite de quartier
39	18/04/12	18:30	20:20	01:50:00	Embrechies	59	Local du conseil citoyen	Observation (1)	Réunion ordinaire
40	18/05/05	9:30	11:29	01:59:00	Oqueteux	59	LCR	Observation (3)	Réunion ordinaire
41	18/05/07	N/R	N/R	N/A	Haim-Kerk	59	Quartiers d'Haim-Kerk	Visite de quartier	Visite de quartier
42	18/05/07	14:00	16:40	02:40:00	Haim-Kerk	59	Centre socioculturel Roland-Garros	Observation (1)	Réunion inter-conseils citoyens
43	18/05/11	18:00	19:50	01:50:00	Prémarais	59	Salle des sports Kobe-Bryant	Observation (2)	Réunion ordinaire
44	18/05/14	N/R	N/R	N/A	Haute-Colline	59	Quartiers de Haute-Colline	Visite de quartier	Visite de quartier
45	18/05/14	18:43	20:10	01:27:00	Haute-Colline	59	Mairie	Observation (1)	Réunion ordinaire
46	18/05/15	N/R	N/R	N/A	Harneghem	59	Quartiers d'Harneghem	Visite de quartier	Visite de quartier
47	18/05/15	17:30	19:18	01:48:00	Harneghem	59	Maison de quartier Charente	Observation (1)	Réunion ordinaire

48	18/05/16	18:30	20:00	01:30:00	Embrechies	59	Local du conseil citoyen	Observation (2)	Réunion ordinaire
49	18/06/18	18:20	20:07	01:47:00	Haute-Colline	59	Mairie	Observation (2)	Réunion ordinaire
50	18/09/08	9:37	12:06	02:29:00	Oqueteux	59	LCR	Observation (4)	Réunion ordinaire
51	18/09/13	N/R	N/R	N/A	Étoffin	59	Quartiers d'Étoffin	Visite de quartier	Visite de quartier
52	18/09/19	N/R	N/R	N/A	Plekveld	62	Quartiers de Plekveld	Visite de quartier	Visite de quartier
53	18/10/01	N/R	N/R	N/A	Houillin	62	Quartier d'Houillin	Visite de quartier	Visite de quartier
54	18/10/01	17:00	19:30	02:30:00	Houillin	62	Maison des citoyens	Observation (1)	Réunion ordinaire
55	18/10/04	N/R	N/R	N/A	Pichavant	59	Quartiers de Pichavant	Visite de quartier	Visite de quartier
56	18/10/04	17:00	19:35	02:35:00	Pichavant	59	Salle annexe de la mairie	Observation (1)	Réunion ordinaire
57	18/10/06	9:25	12:10	02:45:00	Oqueteux	59	Local du conseil citoyen	Observation (5)	Réunion ordinaire
58	18/11/03	N/R	N/R	N/A	Ardoisie	59	Quartier d'Ardoisie	Visite de quartier	Visite de quartier
59	18/11/03	9:20	11:30	02:10:00	Ardoisie	59	Centre social Lucie-Aubrac	Observation (1)	Actions
60	18/11/07	9:00	11:30	02:30:00	Lille	59	Université de Lille	Observation (6)	Évènements
61	18/11/10	9:32	12:00	02:28:00	Ardoisie	59	Centre social Lucie-Aubrac	Observation (2)	Réunion ordinaire
62	18/12/01	9:10	11:15	02:05:00	Ardoisie	59	Centre social Lucie-Aubrac	Observation (3)	Réunion ordinaire
63	18/12/17	18:05	20:09	02:04:00	Haute-Colline	59	Mairie	Observation (3)	Réunion ordinaire
64	19/01/05	9:27	12:04	02:37:00	Oqueteux	59	Local du conseil citoyen	Observation (7)	Réunion ordinaire
65	19/01/14	16:30	20:10	03:40:00	Houillin	62	Maison des citoyens	Observation (2)	Réunion ordinaire
66	19/01/18	17:24	19:33	02:09:00	Prémarais	59	Théâtre en entreprise	Observation (3)	Réunion ordinaire
67	19/01/19	8:36	10:27	01:51:00	Plekveld	62	Local du conseil citoyen	Observation (1)	Réunion ordinaire
68	19/01/21	18:00	20:15	02:15:00	Haute-Colline	59	Mairie	Observation (4)	Réunion ordinaire
69	19/01/24	17:53	20:23	02:30:00	Prémarais	59	Théâtre en entreprise	Observation (4)	Réunion ordinaire
70	19/01/26	N/R	N/R	N/A	Tertre	59	Quartiers de Tertre	Visite de quartier	Visite de quartier
71	19/01/26	9:21	13:21	04:00:00	Tertre	59	Domicile de Jean-Paul FERRURE	Observation (1)	Réunion ordinaire
72	19/01/28	N/R	N/R	N/A	Turrières	62	Quartiers de Turrières	Visite de quartier	Visite de quartier
73	19/01/28	15:54	18:35	02:41:00	Turrières	62	Centre d'entraide Mère-Teresa	Observation (1)	Réunion ordinaire
74	19/02/01	N/R	N/R	N/A	Rivelaine	62	Quartiers de Rivelaine	Visite de quartier	Visite de quartier
75	19/02/01	17:25	20:03	02:38:00	Rivelaine	62	Salle annexe de l'hôtel de ville	Observation (1)	Réunion ordinaire

76	19/02/02	9:28	12:19	02:51:00	Oqueteux	59	Local du conseil citoyen	Observation (8)	Réunion ordinaire
77	19/02/06	N/R	N/R	N/A	Fontain	62	Quartiers de Fontain	Visite de quartier	Visite de quartier
78	19/02/06	17:19	18:20	01:01:00	Fontain	62	Local du conseil citoyen	Observation (1)	Réunion ordinaire
79	19/02/13	16:58	20:05	03:07:00	Rivelaine	62	Bricothèque	Observation (2)	Réunion ordinaire
80	19/02/27	15:01	21:30	06:29:00	Rivelaine	62	Cinéma local	Observation (3)	Actions
81	19/03/02	9:31	12:51	03:20:00	Tertreble	59	Domicile de Jean-Paul FERRURE	Observation (2)	Réunion ordinaire
82	19/03/05	16:29	20:30	04:01:00	Rivelaine	62	Bricothèque	Observation (4)	Réunion ordinaire
83	19/03/06	9:36	11:50	02:14:00	Oqueteux	59	Local du conseil citoyen	Observation (9)	Réunion ordinaire
84	19/04/13	9:43	13:20	03:37:00	Tertreble	59	Domicile de Jean-Paul FERRURE	Observation (3)	Réunion ordinaire
85	19/04/15	18:08	19:46	01:38:00	Haute-Colline	59	Maison des associations	Observation (5)	Réunion ordinaire
86	19/05/14	16:26	19:55	03:29:00	Rivelaine	59	Bricothèque	Observation (5)	Réunion ordinaire
87	19/05/17	16:57	19:27	02:30:00	Bruant	59	MAP	Observation (14)	Réunion ordinaire
88	19/05/20	17:57	19:29	01:32:00	Haute-Colline	59	Mairie	Observation (6)	Réunion ordinaire
89	19/06/01	9:21	12:12	02:51:00	Oqueteux	59	Local du conseil citoyen	Observation (10)	Réunion ordinaire
90	19/06/05	16:25	19:12	02:47:00	Lille	59	Métropole européenne de Lille (MEL)	Ateliers de travail intercommunaux	Évènements
91	19/06/11	N/R	N/R	N/A	Gehalveerd	59	Quartiers de Gehalveerd	Visite de quartier	Visite de quartier
92	19/06/11	17:49	21:18	03:29:00	Gehalveerd	59	Salle Lagarfeld	Observation (1)	Réunion ordinaire
93	19/09/07	9:11	12:36	03:25:00	Tertreble	59	Centre social Jean-Baptiste-Lebas	Observation (4)	Réunion ordinaire
94	19/10/05	9:44	12:15	02:31:00	Tertreble	59	Centre social Jean-Baptiste-Lebas	Observation (5)	Réunion ordinaire
95	19/11/16	9:40	13:01	03:21:00	Tertreble	59	Centre social Jean-Baptiste-Lebas	Observation (6)	Réunion ordinaire
96	20/01/18	9:21	12:01	02:40:00	Tertreble	59	Centre social Jean-Baptiste-Lebas	Observation (7)	Réunion ordinaire
97	20/06/20	9:45	12:35	02:50:00	Tertreble	59	Domicile de Jean-Paul FERRURE	Observation (8)	Réunion ordinaire
98	20/07/01	12:43	15:04	02:21:00	Carpincourt	59	Cabinet d'avocat	Observation (9)	Actions
99	20/09/26	9:48	12:12	02:24:00	Tertreble	59	Centre social Jean-Baptiste-Lebas	Observation (10)	Réunion ordinaire
100	21/07/05	16:54	18:50	01:56:00	Tertreble	59	Visioconférence	Observation (11)	Réunion ordinaire
101	23/05/31	17:30	21:30	04:00:00	Marles-les-Mines	62	Hôtel de ville de Marles-les-Mines	Remise du livre blanc de la participation citoyenne	Évènements

Annexe n° 7.

Questionnaire SOCLE 2019



Questionnaire sur les conseillers citoyens

Toutes les réponses fournies dans ce questionnaire sont **rigoureusement anonymes** et ne serviront qu'un propos universitaire portant sur les publics de la démocratie participative dans le cadre d'une thèse en sciences humaines et sociales. **Quel que soit votre nombre de réponses, elles ont une grande valeur et votre témoignage mérite que vous renvoyiez ce questionnaire, même s'il est incomplet.** Je vous remercie par avance pour votre participation et pour le temps que vous voudrez bien y consacrer.

Informations pratiques*

1. Dans quel département se situe votre conseil citoyen ?

- Aisne (02)
- Nord (59)
- Oise (60)
- Pas-de-Calais (62)
- Somme (80)

2. Dans quelle commune se situe votre conseil citoyen ?

* : Ces informations pratiques sont nécessaires pour veiller à la bonne administration du questionnaire sur la région.

Votre engagement dans le conseil citoyen

3. En quelle année avez-vous rejoint le conseil citoyen ?

- 2014
- 2015
- 2016
- 2017
- 2018
- 2019

4. Dans quel collège du conseil citoyen siégez-vous ?

- Collège « habitants »
- Collège « associations »*

* : Associations, bailleurs sociaux, commerçants, etc.

5. Comment avez-vous rejoint le conseil citoyen ?

- Volontariat
- Tirage au sort
- Tirage au sort sur liste de volontaires

6. Votre conseil citoyen est-il constitué en association ?

- Oui
- Non

7. Si oui, quelle(s) place(s) occupez-vous au sein de votre conseil citoyen ?

- Simple membre
- Président(e)
- Trésorier(ère)
- Secrétaire
- Autre : _____

8. Parmi vos motivations à rejoindre le conseil citoyen, comment évaluez-vous ces propositions ?

	Pas du tout	Plutôt non	Plutôt oui	Tout à fait	Ne sais pas
Curiosité pour la démarche participative	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Se rendre utile pour le quartier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Répondre à une invitation de la mairie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une connaissance y était déjà	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faire de la politique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Donner mon avis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Résoudre un problème personnel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Apprendre des choses	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rencontrer des gens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jouer un rôle citoyen actif	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre : _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre : _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Un peu plus sur vous ...

9. Quel est votre sexe ?

- Femme
- Homme

10. Quelle est votre année de naissance ?

11. Quelle est votre situation professionnelle ?

- Actif, en emploi
- Actif, sans emploi (chômage)
- Étudiant
- Retraité

12. Quelle est votre catégorie socio-professionnelle (dernier emploi occupé) ?

- Agriculteur exploitant
- Artisan, commerçant, chef d'entreprise
- Cadre et profession intellectuelle supérieure
- Profession intermédiaire
- Employé
- Ouvrier
- Je n'ai jamais travaillé
- Je ne sais pas : _____

13. Quel est votre niveau de diplôme (dernier diplôme obtenu) ?

- Sans diplôme
- Certificat d'études primaires
- Brevet des collèges
- CAP/BEP
- Baccalauréat
- BTS/DUT (BAC +2)
- Licence (BAC +3)
- Master (BAC +4, +5)
- Doctorat (BAC +8)
- Autre : _____

Vos autres engagements

14. Parmi ces catégories d'engagement public, lesquelles vous concernent ?

- Association
- Centre social
 - Comité d'administration
 - Usager
- Dispositif participatif (autre que conseil citoyen : comité/conseil de quartier, etc.)
- Engagement politique (parti politique, groupe de réflexion, etc.)
- Syndicat
- Autre : _____

15. Avez-vous voté ...

- Aux élections européennes 2019
- Aux élections présidentielles 2017
- Aux élections législatives 2017
- Aux élections régionales 2015
- Aux élections départementales (cantonales) 2015
- Aux élections municipales 2014
- À aucune élection

Accepteriez-vous d'être recontacté(e) pour se rencontrer le temps d'un entretien ? Si oui, merci d'indiquer vos coordonnées ci-dessous. Votre témoignage est extrêmement précieux, je viendrai à vous au lieu et à l'heure qui vous conviendra.

Rappel : Ce questionnaire est **anonyme**, cette information pratique ne sera pas associée à vos réponses.

Merci d'avoir pris le temps de répondre à ce questionnaire, **en le renvoyant vous m'aidez à faire avancer la recherche** sur les publics de la démocratie participative.

Yannick GAUTHIER
Chercheur doctorant
CERAPS/Université de Lille


-  [Adresse postale du laboratoire de l'enquêteur]
- ① [Numéro de téléphone de l'enquêteur]
- [Adresse e-mail de l'enquêteur]

Table des matières

Sommaire	7
Introduction générale. Pour une sociologie de l’inertie des politiques de « démocratie participative ».....	9
L’improbable (re)production de l’« offre publique de participation »	16
Faut-il que « rien ne change » pour que « tout change » ?	20
La « démocratie participative », un objet insaisissable	23
Penser la « démocratie participative » comme un « mythe d’action publique »	25
Vingt ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? « Mise au point »	28
« Jeux d’échelles » autour de la fabrique du dispositif des conseils citoyens	32
Une cartographie multiscalaire et temporelle de la fabrique des conseils citoyens	38
Enquête documentaire	38
Enquête quantitative	45
<i>COVIL 2015-2024</i>	47
<i>APRÉCI 2015-2022</i>	48
<i>ONPV 2018</i>	54
<i>SOCLE 2019</i>	56
Enquête qualitative	63
<i>Observations ethnographiques</i>	63
<i>Entretiens sociologiques</i>	69
Économie de la thèse	75
Partie 1. L’élaboration du dispositif des conseils citoyens	79
Chapitre 1. La mise en crise de la politique de la Ville par une « coalition de cause » néo-communautarienne	81
Introduction. Des systèmes de croyance en lutte pour la fabrique de la politique de la Ville.....	83
Section 1. L’émergence d’une revendication « participationniste » dans les quartiers populaires.....	95
1.1.1. L’engagement de Mohamed MECHMACHE s’inscrit dans l’héritage des luttes urbaines	96
1.1.1.1. La rénovation urbaine conduit à la ségrégation géographique et sociale des habitants des quartiers populaires.....	96

1.1.1.2. La socialisation à l'engagement associatif participe à l'émancipation des habitants des quartiers populaires.....	100
1.1.2. L'engagement de Mohamed MECHMACHE s'inscrit dans l'héritage des luttes post-coloniales.....	105
1.1.2.1. L'expérience des discriminations raciales agit comme un support d'engagement pour les militants des quartiers populaires	105
1.1.2.2. Le sentiment d'injustice éprouvé par les militants des quartiers populaires conduit à des effets de politisation et de mobilisation.....	111
1.1.3. L'engagement de Mohamed MECHMACHE s'inscrit dans une tension entre contestation et coopération avec les pouvoirs publics	116
1.1.3.1. Les « révoltes sociales » de 2005 font émerger de nouveaux militants des quartiers populaires dans l'arène institutionnelle.....	117
1.1.3.2. La résistible réémergence d'une revendication « participationniste » dans les quartiers populaires.....	123
Section 2. La promotion de la démocratie locale par une « coalition de cause » néo-communautarienne	132
1.2.1. Les racines profondes de la « nébuleuse » néo-communautarienne.....	132
1.2.1.1. L'inscription de la « nébuleuse » néo-communautarienne dans la continuité des mouvements sociaux urbains pour faire aboutir les expériences inachevées des années 1960 et 1970.....	133
1.2.1.2. La mise en réseau des professionnels de la « démocratie participative » face à l'institutionnalisation de la politique de la Ville dans les années 1980 et 1990	140
1.2.1.3. L'importation et l'adaptation des théories et des pratiques de l' <i>empowerment</i> depuis les années 2000.....	147
1.2.2. L'action de la « coalition de cause » néo-communautarienne dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville de 2014	159
1.2.2.1. L'abandon du plan « Espoir Banlieues » de 2008 condamne la politique de la Ville à l'inertie	159
1.2.2.2. La formation d'une « coalition de cause » autour des élus des quartiers populaires pour relancer la réforme de la politique de la Ville	165
1.2.2.3. La structuration de la « nébuleuse » néo-communautarienne dans le collectif Pouvoir d'agir	171
Conclusion. Les habitants des quartiers populaires influencent la fabrique de l'action publique dans les « espaces périphériques » de la réforme de la politique de la Ville.....	180
Chapitre 2. La « révolution » de la politique de la Ville par l'effet des mécanismes d'inertie de l'action publique	183
Introduction. Une adventice dans un jardin de pierres	185
Section 1. La concertation nationale sur la politique de la Ville de 2012 engage le « changement » sans les habitants des quartiers populaires.....	188
2.1.1. La participation des habitants des quartiers populaires dans la politique de la Ville est reléguée à la marge de l'agenda politique par des priorités concurrentes	188

2.1.1.1. La « crise des banlieues » n'est pas un enjeu de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012	189
2.1.1.2. La défense des intérêts des classes populaires n'est plus un « préalable politique » mais une « variable stratégique » pour la gauche de gouvernement	194
2.1.1.3. L'ordre budgétaire détermine un cadrage managérial de la réforme de la politique de la Ville.....	200
2.1.2. Les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne sont reléguées à la marge de l'agenda politique par les rapports de force au sein du gouvernement.....	205
2.1.2.1. Le nouveau ministre délégué chargé de la Ville n'est pas ajusté avec les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne ...	205
2.1.2.2. La mise à l'agenda de la réforme de la politique de la Ville est contrariée par l'indifférence politique du pouvoir exécutif	220
2.1.2.3. Le ministre délégué chargé de la Ville est pris dans un rapport de force politique défavorable au sein du gouvernement	231
Section 2. L'intégration et la désintégration des propositions de la « coalition de cause » néo-communautarienne dans la réforme de la politique de la Ville de 2014	242
2.2.1. Les « entrepreneurs de cause » proposent une réforme (trop) « radicale » de la politique de la Ville qui bouleverse l'« ordre institutionnel ».....	243
2.2.1.1. Les revendications de la « coalition de cause » néo-communautarienne se diffusent au sein du cabinet du ministre délégué chargé de la Ville	243
2.2.1.2. La méthodologie « disruptive » de la mission sur la participation des habitants crée les conditions d'une rupture avec l'inertie de la politique de la Ville	263
2.2.1.3. Les propositions « radicales » des « entrepreneurs de réforme » sont en décalage avec les attentes des commanditaires.....	284
2.2.2. L'« ordre institutionnel » impose une réforme (trop) « modérée » de la politique de la Ville qui reproduit l'inertie de l'action publique.....	291
2.2.2.1. La création du dispositif des « conseils de citoyens » s'inscrit dans une stratégie de changement incrémental de l'« offre publique » de participation.....	291
2.2.2.2. L'article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 est façonné par des compromis politiques dans la procédure législative	309
2.2.2.3. La (re)mobilisation de la « coalition de cause » néo-communautarienne dans la coordination nationale « Pas sans nous »	326
Conclusion. La « révolution » astronomique de la politique de la Ville.....	335
Partie 2. La mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens	337
Chapitre 3. L'enlisement de la « démocratie participative » dans le dédale institutionnel de la réception des conseils citoyens.....	339
Introduction. Des institutions en lutte <i>pour</i> le pilotage des conseils citoyens	341

Section 1. La culture administrative de l'État engendre une mise en œuvre « à marche forcée » du dispositif des conseils citoyens.....	346
3.1.1. Le gouvernement par circulaires induit une impulsion paradoxale de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens.....	346
3.1.2. L'administration centrale est « incompétente » en matière de participation citoyenne.....	350
3.1.3. Les pratiques administratives des préfetures sont mises à l'épreuve par le nouvel « impératif » participatif porté par la réforme de la politique de la Ville de 2014.....	355
3.1.3.1. La montée en compétence de l'État fait de l'échelon préfectoral le garant (malgré lui) de la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens dans les territoires	355
3.1.3.2. L'éthique personnelle et professionnelle des hauts fonctionnaires détermine la stratégie de mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens	360
Section 2. Les enjeux du pouvoir local conduisent à une mise en œuvre ambivalente du dispositif des conseils citoyens dans les collectivités territoriales	373
3.2.1. La « démocratie participative » est « esquivée » à l'échelon intercommunal	373
3.2.1.1. L'intercommunalité (re)devient le pilote privilégié de la politique de la Ville.....	373
3.2.1.2. Le pilotage du dispositif des conseils citoyens revient à l'intercommunalité malgré l'échec de la « démocratie participative » intercommunale.....	376
3.2.1.3. Les EPCI sont peu impliqués dans la mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens.....	379
3.2.2. La « démocratie participative » est « confisquée » à l'échelon communal	393
3.2.2.1. La mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens s'inscrit dans une longue histoire d'instrumentalisation de la « démocratie participative » par les élus locaux	394
3.2.2.2. La mise en œuvre du dispositif des conseils citoyens est entravée par les dynamiques du pouvoir local à l'échelle des communes	396
Conclusion. Des institutions en lutte <i>contre</i> le pilotage des conseils citoyens	414
Chapitre 4. La (re)production d'un public d'« habitués » de la participation publique par le « bricolage » institutionnel des conseils citoyens.....	417
Introduction. Le tirage au sort démocratise-t-il la « démocratie participative » ?	419
Section 1. La mise en œuvre du tirage au sort conduit à des « conséquences (in)attendues » dans le processus de fabrication du public des conseils citoyens	425
4.1.1. L'indéfinition de l'injonction légale autorise l'élaboration d'importants arrangements institutionnels dans la mise en œuvre du tirage au sort	425

4.1.1.1. Les arrangements institutionnels conduisent à des phénomènes de « recours », de « mal-recours » et de « non-recours » au tirage au sort....	426
4.1.1.2. Les arrangements institutionnels remettent en cause l’efficacité du tirage au sort comme instrument de démocratisation de la fabrique des publics de la « démocratie participative ».....	433
4.1.2. Le tirage au sort est adapté aux configurations locales par un travail institutionnel des acteurs de la politique de la Ville	435
4.1.2.1. L’injonction légale de recourir au tirage au sort fait l’objet d’un travail institutionnel pour optimiser les coûts politiques de l’« innovation sociale »	435
4.1.2.2. L’injonction légale de recourir au tirage au sort fait l’objet d’un travail institutionnel pour réduire les coûts techniques de l’« innovation sociale ».....	441
Section 2. Le tirage au sort reproduit les publics de la « démocratie participative » dans le dispositif des conseils citoyens	451
4.2.1. La reproduction d’un public d’« élites » de la participation citoyenne.	451
4.2.1.1. Le tirage au sort ne permet pas de garantir la parité entre les femmes et les hommes	451
4.2.1.2. Le tirage au sort ne permet pas de rajeunir le public des participants	455
4.2.1.3. Le tirage au sort ne permet pas de susciter la participation des personnes en situation d’exclusion sociale.....	465
4.2.2. La reproduction d’un public d’« habitués » de la participation citoyenne	473
4.2.2.1. Les conseillers citoyens se mobilisent massivement dans l’engagement public.....	474
4.2.2.2. Les conseillers citoyens s’engagent massivement dans la participation électorale.....	476
Conclusion. La fatalité d’un « cens caché » de la « démocratie participative »	481
Partie 3. L’évaluation du dispositif des conseils citoyens.....	483
Chapitre 5. La « dissonance cognitive » des acteurs de l’action publique face à l’échec du dispositif des conseils citoyens.....	485
Introduction. Prendre la mesure de l’« échec » des conseils citoyens.....	487
Section 1. Le (dys)fonctionnement du dispositif des conseils citoyens conduit les participants à établir un constat partagé sur son « échec ».....	491
5.1.1. Les conseils citoyens ne sont pas associés à la « coconstruction » des nouveaux contrats de ville 2015-2024	491
5.1.2. Les pouvoirs publics ne donnent pas (toujours) les moyens de fonctionner aux conseils citoyens	497
5.1.2.1. Les conseils citoyens sont confrontés à des disparités dans l’allocation des budgets de fonctionnement	497

5.1.2.2. Les conseils citoyens sont confrontés à des disparités dans l'allocation des lieux de fonctionnement	506
5.1.2.3. Les conseils citoyens ne parviennent pas à devenir autonomes vis-à-vis des pouvoirs publics	511
5.1.3. Les partenaires de la politique de la Ville n'offrent pas la possibilité aux conseils citoyens de prendre leur place légitime dans les instances de pilotage du contrat de ville	519
5.1.3.1. Le principe de « coconstruction » de la politique de la Ville est dévoyé par des arrangements institutionnels.....	519
5.1.3.2. Les conseils citoyens sont (main)tenus à l'écart du processus de décision publique	522
5.1.3.3. Les conseils citoyens sont enfermés dans un rôle d'animation des quartiers populaires.....	530
Section 2. L'inertie de l'action publique face à l'échec du dispositif conduit les conseils citoyens à la mort	535
5.2.1. Les évaluations convergent pour faire un constat d'échec du dispositif des conseils citoyens	535
5.2.1.1. Le glissement progressif du discours des organismes publics d'évaluation d'un optimisme mesuré vers la reconnaissance des difficultés rencontrées par les conseils citoyens.....	536
5.2.1.2. La mise en garde précoce des professionnels de la politique de la Ville sur les obstacles à l'implémentation du dispositif des conseils citoyens....	540
5.2.1.3. La « coalition de cause » néo-communautarienne critique le décalage entre les promesses de la loi « Lamy » et la réalité opérationnelle des conseils citoyens.....	543
5.2.2. Le déni de l'échec des conseils citoyens nourrit un mépris institutionnel à l'égard des habitants des quartiers populaires.....	545
5.2.2.1. Le gouvernement par circulaires ne parvient pas à insuffler une nouvelle dynamique au dispositif des conseils citoyens	545
5.2.2.2. Les pouvoirs publics résistent passivement à la réforme du dispositif rendue nécessaire par les résultats de l'action publique.....	550
5.2.3. Les pouvoirs publics abandonnent les conseils citoyens dans un cimetière de dispositifs de « démocratie participative »	564
5.2.3.1. La révision des contrats de ville ne permet pas de remobiliser les conseils citoyens à l'échelle locale	564
5.2.3.2. Les restrictions sanitaires confinent la « démocratie participative » lors de la pandémie de Covid-19.....	569
5.2.3.3. Le réseau des conseils citoyens est dissous par la réforme de l'administration centrale	576
5.2.3.4. La survie du dispositif des conseils citoyens dépend de la rénovation des contrats de ville 2024-2030.	583
Conclusion. Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien	588
Chapitre 6. Le maintien de l'« engagement participatif » s'explique par la « lutte pour la reconnaissance » des habitants des quartiers populaires.....	591

Introduction. Les illusions tenaces de la « démocratie participative »	593
Section 1. Le décalage structurel entre les attentes et les résultats de l'action publique conduit les conseillers citoyens à se démobiliser	600
6.1.1. L'« offre » d'un nouvel « engagement participatif » dans les conseils citoyens répond aux attentes de « devoir civique » des habitants des quartiers populaires	600
6.1.1.1. La reproduction d'un public d'« habitués » de la participation citoyenne charrie les mêmes motifs de l'« engagement participatif ».....	601
6.1.1.2. La création du dispositif des conseils citoyens ravive la « croyance » des habitants des quartiers populaires en l'utilité de la « démocratie participative »	605
6.1.2. La démobilisation des conseillers citoyens marque l'échec de la « prophétie » de la « démocratie participative »	609
6.1.2.1. La démobilisation des conseillers citoyens est un phénomène massif qui varie fortement en fonction du contexte local.....	609
6.1.2.2. La démobilisation des conseillers citoyens touche les publics les plus fragiles de la participation citoyenne	623
Section 2. Le maintien de l'« engagement participatif » dans les conseils citoyens s'inscrit dans une quête pour la reconnaissance	633
6.2.1. Les conseils citoyens deviennent des instruments de militantisme dans la « lutte pour la reconnaissance » des habitants des quartiers populaires	633
6.2.1.1. Les « offenses » subies par les habitants des quartiers populaires catalysent une indignation commune en mobilisation collective	634
6.2.1.2. Les « offenses » subies par les habitants des quartiers populaires catalysent une indignation commune en mobilisation individuelle.....	661
6.2.2. L'engagement participatif (re)valorise l'identité sociale des habitants des quartiers populaires par la (re)distribution de bénéfices symboliques.....	671
6.2.2.1. L'« engagement participatif » agit comme l'expérience d'une carrière parallèle pour les « habitués » de la participation citoyenne	671
6.2.2.2. L'« engagement participatif » agit comme l'expérience d'une carrière parallèle pour les « inouïs » de la participation citoyenne.....	682
Conclusion. L'« engagement participatif » dans les conseils citoyens permet l' <i>empowerment</i> des habitants des quartiers populaires	693
Conclusion générale. La révolte de Sisyphe	695
La « démythification » de la « démocratie participative »	697
L'échec d'une prophétie : le cas des conseils citoyens	700
L'avènement de la « démocratie post-représentative »	704
En finir avec le mythe de la « démocratie »	714
Bibliographie.....	717
A.....	717
B.....	719
C.....	730

D	734
E	737
F	738
G	740
H	744
I	746
J	747
K	748
L	749
M	752
N	756
O	757
P	758
R	759
S	761
T	763
U	765
V	765
W	766
Z	767
Annexes	769
Sommaire des annexes	771
Annexe n° 1. Index des sigles	773
A	773
B	774
C	774
D	776
E	776
F	777
G	777
H	778
I	778
J	778
L	779
M	779
N	779
O	779

P	780
Q	780
R	780
S	780
T	781
U	781
V	782
W	782
X	782
Z	782
Annexe n° 2. Index des localisations	783
A	783
B	783
C	784
D	784
E	784
F	784
G	784
H	785
I	785
J	785
L	785
M	785
N	785
O	786
P	786
Q	786
R	786
S	786
T	787
U	787
V	787
W	787
Annexe n° 3. Liste des figures	788
Introduction générale	788
Chapitre 1	788
Chapitre 2	789

Chapitre 3	789
Chapitre 4	790
Chapitre 5	793
Chapitre 6	794
Annexe n° 4. Liste des encadrés	797
Introduction générale	797
Chapitre 1	797
Chapitre 2	797
Chapitre 3	798
Chapitre 4	798
Chapitre 5	798
Chapitre 6	799
Annexe n° 5. Liste des entretiens	800
Annexe n° 6. Liste des observations	808
Annexe n° 7. Questionnaire SOCLE 2019	813
Table des matières	817

En finir avec le mythe de la « démocratie participative » ?

Jeux d'échelles autour de la fabrique des conseils citoyens, un dispositif en train de se (dé)faire (2014-2024)

Résumé

En dépit d'un consensus partagé sur l'échec des politiques de « démocratie participative », les pouvoirs publics reproduisent systématiquement l'« offre publique de participation ». En faisant varier les échelles d'observation autour de la fabrique des conseils citoyens — le dernier dispositif « participatif » de la politique de la Ville en date —, cette thèse de doctorat en science politique explore les logiques de l'inertie de l'action publique en matière de « participation citoyenne » avec les méthodes et les outils de l'enquête qualitative et quantitative. Dans une approche cognitive et psycho-sociale des politiques publiques, ce travail de recherche appréhende la « démocratie participative » comme un « mythe d'action publique » dont la fonction sociale est de réenchanter le champ politique. Face à la « dissonance cognitive » qui conduit inexorablement les individus et les groupes sociaux à reproduire leurs croyances, cette thèse en appelle à la « démythification » de la « démocratie participative » et de la « démocratie représentative » dont elle n'est que le prolongement.

Mots clés : conseils citoyens, démocratie participative, politique de la Ville, mythe d'action publique, *empowerment*, reconnaissance

Time to Put an End to the Myth of « Participatory Democracy » ?

A Multi-Scale Analysis of the (Un)Making of the French *Conseils Citoyens* (2014-2024)

Abstract

Despite a shared consensus on the failure of "participatory democracy" policies, public authorities systematically reproduce the "public offer of participation." By varying the scales of observation around the development of the *conseils citoyens* — the "latest" "participatory democracy" mechanism in the french *politique de la Ville* — this thesis explores the logics behind the inertia of public action regarding "citizen participation" through both qualitative and quantitative research methods. Adopting a cognitive and psycho-social approach to public policy, this research views "participatory democracy" as a "public action myth" whose social function is to re-enchant the political field. In the face of the "cognitive dissonance" that inevitably leads individuals and social groups to reinforce their beliefs, this thesis advocates for the "demythification" of both "participatory democracy" and "representative democracy", of which the former is merely an extension.

Keywords : *conseils citoyens*, participatory democracy, *politique de la Ville*, public action myth, empowerment, recognition