



**HAL**  
open science

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

Romain Gallart

► **To cite this version:**

Romain Gallart. L'important n'est pas seulement de participer. Sociologie de la fabrique de la participation populaire dans les métropoles de Recife (Brésil) et Grenoble (France). Sociologie. Université Paris Nanterre, 2019. Français. NNT : . tel-02514711

**HAL Id: tel-02514711**

**<https://theses.hal.science/tel-02514711>**

Submitted on 22 Mar 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Membre de l'université Paris Lumières

## Romain Gallart

# L'important n'est pas seulement de participer

*Sociologie de la fabrique de la participation populaire dans les  
métropoles de Recife (Brésil) et Grenoble (France)*

Thèse présentée et soutenue publiquement le 18/11/2019  
en vue de l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme de l'Université  
Paris Nanterre  
sous la direction de Mme Marie-Hélène Bacqué (Université Paris Nanterre)  
et de M Yves Sintomer (Université de Paris 8)

### Jury :

|                             |                         |   |
|-----------------------------|-------------------------|---|
| Co-directrice de la thèse : | Mme Marie-Hélène Bacqué | Professeure d'études urbaines, Université Paris Nanterre        |
| Rapporteuse :               | Mme Marion Carrel       | Maîtresse de conférences HDR en sociologie, Université de Lille |
| Membre du jury :            | M Paul Cary             | Maître de conférences en sociologie, Université de Lille        |
| Membre du jury :            | Mme Agnès Deboulet      | Professeure de sociologie, Université Paris 8                   |
| Rapporteur :                | M Didier Desponds       | Professeur de géographie, Université de Cergy-Pontoise          |
| Co-directeur de la thèse :  | M Yves Sintomer         | Professeur de sciences politiques, Université Paris 8           |



# REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer. Leur confiance, leur bienveillance et leur honnêteté, ne peuvent être que salués. Même à plusieurs milliers de kilomètres, ils m'ont orienté et relu tout au long de ces années. Je rends également hommage à Luis de la Mora pour ses conseils avisés et ses encouragements répétés.

Je remercie ensuite Agnès Deboulet, Marion Carrel, Paul Cary et Didier Desponds qui me font l'honneur de composer ce jury.

La réalisation de cette thèse n'aurait pas été possible sans l'important soutien de mes employeurs successifs. En France, je remercie chaleureusement le service « développement local et citoyenneté » de la ville d'Échirolles, et en particulier Alice, Marie, « Lorena » et « Khedidja », de m'avoir accepté et laissé chercher. Je suis reconnaissant envers les professionnels des Essarts-Surieux avec qui cela a toujours été un plaisir de travailler : Patrice, Claire, « Samir », Norine, Annick, Gabrielle, Josette. Ma gratitude va aussi à Pascale et aux agents de la documentation, qui m'ont habilement guidé pour retrouver les documents nécessaires. Enfin, j'exprime ma reconnaissance à tous les conseillers citoyens des Essarts-Surieux qui ont voulu croire qu'une autre démocratie était possible. Au Brésil, je remercie l'Université Fédérale du Pernambouc et la mairie de Recife de m'avoir accueilli pendant presque deux ans. Mes pensées se dirigent en particulier à l'ensemble des membres du forum du PREZEIS, notamment Watas, Jorge, Jo et Edivaldo, ainsi que toute l'équipe de l'INCITI. Je tiens à remercier Julien, Roberto, Circe, et Luiz, de m'avoir « embarqué » dans cette aventure sur le fleuve Capibaribe. Je suis par ailleurs très reconnaissant envers l'Ambassade de France au Brésil et le réseau français d'études brésiliennes d'avoir soutenu la fin de cette recherche.

Je ne peux qu'exprimer toute ma gratitude à celles et ceux qui ont pris le temps de faire avancer mes investigations, au cours de séminaires, colloques, ou moments de discussions plus informels. À cet égard, ma gratitude va aux chercheurs de la *comunidade interdisciplinar de ação pesquisa e aprendizagem (CIAPA)*, et en particulier Karine, Daniele et Fabiano. Un grand merci à l'ensemble des doctorants du séminaire « participation, délibération et représentation » de l'équipe *Cultures et sociétés urbaines*, à Paris 8, pour m'avoir toujours écouté et critiqué, malgré mon anglais imparfait. Je remercie les membres de l'équipe « Mosaïques » (LAVUE), et plus précisément les participants assidus du séminaire-doctorants : David, Lorena, Léa, Alice, Selin, Claire, les deux Camille, Alioune, Imane et Yun. Une pensée singulière pour Jérémy qui fut tout au long de ces années, un « binôme de thèse » stimulant et un ami amusant.

Je porte une attention particulière à mes voisins et amis, Anissa et Mathias, qui m'ont ouvert leurs portes et offert des conditions de rédaction idéales.

Un grand merci à « mes relecteurs » qui m'ont apporté une aide précieuse durant le « marathon final » : Adrien, Camille, Camille, Diego, Armel, Pedro, Claire et Nôdine. Je remercie Lucia d'être également « intervenue ».

La réalisation d'une thèse déborde souvent sur la vie privée, à cet égard je remercie tous mes proches qui m'ont accompagné dans cette belle aventure. Je pense plus particulièrement aux copains de St-Avertin, Tours, Grenoble, Lyon, Paris, Lausanne et Recife. Je remercie aussi grandement mes parents, Marc et Sophie, qui m'ont permis de concrétiser mes choix.

Enfin, merci à Olivia et Mailys avec qui, même en période de « crise », il est toujours aussi simple « de ne rien faire ».

# SOMMAIRE

|  |            |
|--|------------|
| <b>REMERCIEMENTS</b> .....   | <b>3</b>   |
| <b>SOMMAIRE</b> .....  | <b>5</b>   |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | <b>6</b>   |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : LA PARTICIPATION A TRAVERS L'HISTOIRE<br/>CROISEE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE GRENOBLOISE ET DU PREZEIS<br/>RECIFENSE</b> ..... | <b>34</b>  |
| Chapitre 1. La genèse : d'une revendication d'un droit à la ville à l'impératif participatif   | 37         |
| Chapitre 2. Une institutionnalisation différenciée (et inaboutie) de l'offre de participation<br>populaire.....                                      | 106        |
| Conclusion 1 <sup>ERE</sup> partie.....  | 197        |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : ETHNOGRAPHIES COMPAREES DES<br/>GOVERNANCES PARTICIPATIVES DES PROJETS DE REQUALIFICATION<br/>URBAINE</b> .....                 | <b>199</b> |
| Chapitre 3. Participer : entre engagement et segmentation des publics.....   | 202        |
| Chapitre 4. Délibérer : conditions organisationnelles, conflits de représentation et<br>relation de pouvoir .....                                    | 267        |
| Chapitre 5. Gouverner : entre dispositifs institutionnalisés et régulations non formalisées<br>.....   | 345        |
| Conclusion 2 <sup>EME</sup> partie .....   | 421        |
| <b>CONCLUSION GENERALE</b> .....   | <b>422</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....   | <b>430</b> |
| <b>ANNEXES</b> .....   | <b>450</b> |
| <b>TABLES</b> .....  | <b>460</b> |
| <b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....  | <b>468</b> |
| <b>GLOSSAIRE</b> .....   | <b>473</b> |

# INTRODUCTION

Recife, le 14 avril 2016

*Il est seize heures, une petite centaine d'individus se regroupent dans la Câmara dos Vereadores de Recife (Assemblée législative communale), située dans la Casa José Mariano<sup>1</sup> face au Parc 13 de Maio<sup>2</sup>. Les membres du forum du programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt social (PREZEIS) siègent aux pupitres habituellement occupés par les conseillers municipaux. Les familles, amis et autres spectateurs prennent place dans les gradins plus en hauteur. L'ambiance est festive et joyeuse pour célébrer le 29<sup>e</sup> anniversaire du PREZEIS. Le maître de cérémonie remercie « les guerriers et les guerrières<sup>3</sup>, qui ont la volonté de changer notre ville de Recife ». Luis de la Mora, influent universitaire de l'Université Fédérale du Pernambouc, Isabela de Roldão, conseillère municipale de Recife, et Edivaldo Santos, leader communautaire et coordinateur du PREZEIS, s'installent à la tribune. Les vereadores<sup>4</sup> d'un jour se lèvent au son de l'hymne national brésilien.*

*L'élue amorce la discussion. Elle rappelle le « moment délicat dans lequel se trouve le Brésil. 52 ans après 1964<sup>5</sup>, l'histoire se répète. » Elle souligne ainsi l'enjeu d'une telle célébration, celle de « la démocratie. [...] de la possibilité de parler, de chanter, de débattre. » Il y a 29 ans, au lendemain de la dictature militaire, sous la pression des mouvements populaires, les vereadores adoptaient, dans ce même lieu, le programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt social. Pour la première fois au Brésil, une loi garantit le « droit à la ville » des classes populaires. À travers l'établissement d'une gouvernance partagée, les habitants participent directement aux choix qui les concernent, deux ans avant la création du fameux budget participatif de Porto Alegre.*

*Le leader communautaire poursuit. Moins enclin à faire un long discours, il lit la résolution prise par le forum la semaine passée. « Après 29 ans, le PREZEIS n'a pu répondre à sa grande mission, celle d'urbaniser et de légaliser les zones spéciales d'intérêt social. » Sur un ton monocorde, il justifie cette faillite par « le manque d'appui institutionnel de la part de l'exécutif municipal. » L'universitaire, troisième à intervenir, tempère les propos de son prédécesseur. Il engage alors l'autocritique de l'assemblée populaire. « Ce qui se passe au congrès national est l'expression de ce qui se déroule au sein des COMUL (commissions d'urbanisation et de légalisation). Ce que nous souhaitons réparer là-haut, commençons par le réparer à notre échelle, pour construire une société éthique, juste et progressiste. [...] Ce n'est pas le maire qui a créé le PREZEIS, ce n'est pas lui qui le détruit. Vous l'avez construit. Vous êtes les seuls à pouvoir le détruire ! » Le public reste impassible. Les leaders communautaires connaissent les griefs de l'universitaire. La vereadora reprend alors la parole. Pour revenir sur un sujet plus léger, elle s'engage à remercier individuellement les communautés représentées. Lorsque certaines*

---

<sup>1</sup> José Mariano est le premier maire élu de Recife en 1891. Il a été une des figures majeures de la lutte contre l'esclavagisme.

<sup>2</sup> Le 13 mai 1888 est la date officielle de l'abolition de l'esclavage au Brésil.

<sup>3</sup> Les notions de *guerreiro* et *guerreira* sont utilisées pour qualifier l'engagement politique et militant des hommes et des femmes dans la lutte en faveur des droits humains et d'une société plus égalitaire.

<sup>4</sup> Équivalent des conseillers municipaux français.

<sup>5</sup> Le 31 mars 1964, l'armée brésilienne mène un coup d'État et prend le pouvoir jusqu'en 1985.

d'entre elles sont oubliées, elles signalent bruyamment leur existence. Sur cette dernière attention, les célébrations se concluent.

Ce constat sonne d'année en année comme un disque rayé<sup>1</sup>. La cooptation des représentants des mouvements populaires à des fins partisans et la déstructuration technique de cette institution participative ont depuis bien longtemps mis en péril son idéal démocratique. Mais le contexte singulier de cette manifestation donne à ces critiques une tout autre dimension. Trois jours plus tôt, le 11 avril 2016, la commission parlementaire responsable de l'analyse de la procédure d'*impeachment* de la présidente Dilma Rousseff a approuvé sa poursuite. Depuis plusieurs mois, la dauphine de l'ex-président Luiz Inacio Lula Da Silva est empêtrée dans une guerre politique<sup>2</sup> qui va la pousser à perdre sa place à la tête du gouvernement, au profit du vice-président aboutissant à son remplacement.

Si l'on se fie aux interventions successives, l'échec du PREZEIS ne serait alors que le miroir grossissant des faillites de la démocratie brésilienne. Bien que les propos des uns et des autres visent plus à apostropher les acteurs institutionnels et les membres du mouvement populaire *recifense* qu'à proposer une explication fine de la crise politique touchant le Brésil, elles n'offrent pas moins des questionnements motivants. Pourquoi célébrer un programme qui n'a jamais fonctionné ? Cette manifestation en grande pompe semble, pour le chercheur étranger, antinomique avec les critiques réalisées et le lieu occupé. Dans quelle mesure ces paradoxes sont-ils constitutifs du modèle participatif *recifense*, et sont-ils révélateurs, plus largement, de l'évolution du système démocratique national ?

Outre mon intérêt pour ce programme en tant que tel, sa symétrie apparente avec ceux de la politique de la ville française, m'interpelle. Bien que les situations urbaines, sociales, politiques, et culturelles françaises et brésiliennes s'avèrent contrastées, ces programmes partagent certaines similarités dans leur chronologie, philosophie et outils. La politique de la ville et le PREZEIS naissent au début des années 1980 sous la pression des « mouvements sociaux » dans un contexte de « luttes urbaines » (Castells, 1975). Considérés comme « désurbanisés »<sup>3</sup>, c'est-à-dire dénués d'urbanité, les quartiers populaires s'imposent comme

---

<sup>1</sup> En 2007, le sociologue Paul Cary relevait déjà ces mêmes critiques : Cary Paul, 2007, *La politique introuvable ? Expériences participatives à Recife (Brésil)*, L'Harmattan.

<sup>2</sup> Les opposants à la destitution font référence à un coup d'État parlementaire (*Golpe parlamentar*). Alors qu'il est largement répandu que la présidente est soupçonnée de corruption, la procédure de destitution porte sur un « crime de responsabilité ». Elle se serait rendue coupable d'une manœuvre fiscale commune en vue de rééquilibrer les comptes de l'Union, en reportant certaines dépenses sur l'année suivante. Ce crime permet à ses anciens alliés du PMDB, mené par le vice-président Michel Temer, de la destituer et d'occuper pour la première fois la présidence de l'Union brésilienne.

<sup>3</sup> Pour Henri Lefebvre (1968), la transformation des relations entre centre et périphérie contribue à ce phénomène de désurbanisation. Le sociologue pointe clairement la responsabilité des institutions dans cette situation. Il la met en exergue à travers l'obsession de ces dernières pour l'intégration et la participation de ces espaces exclus. Pour la première, ce serait une « aspiration sans but », révélant « des phénomènes paradoxaux d'intégration désintégrant qui portent sur la réalité urbaine. » Pour la seconde, ce serait le moyen « d'obtenir à moindre prix l'acquiescement des personnes intéressées et concernées. » (Ibid., p. 93-94)

des territoires spécifiques de l'action publique. Ils nécessitent à ce titre une intervention particulière, dont l'objectif est de leur « redonner une place dans la ville » (Dubedout, 1983, p.14). La participation des habitants est considérée comme l'un des facteurs de changement. Depuis plus de trente ans, les effets sociaux et démocratiques de ces programmes sont discutés et semblent limités (Sintomer et De Maillard, 2007 ; Silva de Souza, 2007 ; Leal, 2003), sans pour autant remettre en cause leurs fonctionnements, qui s'institutionnalisent progressivement.

Cette thèse vise donc à comprendre pourquoi malgré un constat d'échec partagé de l'instauration d'un « impératif participatif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) dans les quartiers populaires, les pouvoirs publics locaux français et brésiliens continuent de le mettre en œuvre. Pour l'étudier, je me penche sur deux cas singuliers : les métropoles de Grenoble et Recife.

## UNE APPROCHE PAR CAS CONTRASTES : LES METROPOLES DE GRENOBLE ET RECIFE

Cette recherche est profondément inductive et empirique. J'ai choisi d'observer et de décrire précisément la fabrique des dispositifs de participation populaire dans deux cas particuliers : les métropoles de Recife et Grenoble. Dans la perspective de Passeron et Revel (2005), ces cas ne sont pas à considérer comme « une déclinaison interchangeable d'un même phénomène, mais comme des objets intéressants en tant que tels ». Il s'agit de les « comprendre en profondeur, dans leur singularité, en cherchant à les resituer dans leur contexte » (Hamidi, 2012). Leur exceptionnalité « fait problème » et implique « l'instauration d'un cadre nouveau du raisonnement, où le sens de l'exception puisse être, sinon défini par rapport aux règles établies auxquelles il déroge, du moins mise en relation avec d'autres cas, réels ou fictifs, susceptible de redéfinir avec lui une autre formulation de la normalité et de ses exceptions » (Passeron, Revel, 2005). De cette manière, l'étude de cas spécifiques contribue à alimenter et à discuter une partie des travaux qui constitue le champ éclaté de la participation (Fourniau, Blondiaux, 2011).

Les villes de Recife et Grenoble tiennent une place singulière dans l'histoire de la démocratie participative à leur échelle nationale respective. Toutes deux sont le théâtre des premières expériences de participations citoyennes emblématiques dans le cadre de projets urbains au début des années 1960. Ces expériences influencent durablement les politiques publiques locales et nationales par les traces physiques ou mémorielles qu'elles laissent et qui se diffusent par l'action de leurs promoteurs. Ces cas paradigmatiques font office de laboratoire d'expérimentation urbanistique et démocratique dans les quartiers populaires (Ambrosino et Novarina, 2015 ; Carrière et De la Mora, 2014). L'enquête s'est effectuée à deux niveaux de

manière relativement concomitante : la métropole et le quartier. Le premier s'impose d'une part comme l'espace de production du contenu de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, mais également comme territoire pertinent des enjeux économiques et politiques. Le second est l'échelle de mise en œuvre concrète de ces projets et de l'impératif participatif.

### **Encadré I : Le QPV Essarts-Surieux, la Ville Neuve d'Échirolles et les Villeneuves d'Échirolles et Grenoble**



Figure 1: Périmètre du QPV Essarts-Surieux (Source : CGET 2014)

Le quartier de la politique de la ville Essarts-Surieux (figure 1) et le quartier des Granges constituent la Ville Neuve d'Échirolles. Sœur jumelle de la Villeneuve de Grenoble, elles furent pensées de manière conjointe à la fin des années 1960 lors de l'instauration de la zone à urbaniser en priorité (ZUP) des Villeneuves<sup>1</sup>. Ce QPV compte aujourd'hui 5630 habitants<sup>2</sup>. Tout comme son alter ego grenoblois, il est depuis les années 1980 ciblé par les politiques de la ville, du développement social des quartiers du début des années 1990, au nouveau projet de renouvellement urbain en 2014. Alors que les

Villeneuves d'Échirolles et Grenoble regroupent une part importante des logements sociaux et des populations en situation de précarité de la métropole grenobloise, la requalification du quartier apparaît comme l'un des leviers pour une transformation structurelle du sud de l'agglomération<sup>3</sup>. En effet, ce territoire concentre de nombreux services publics, espaces verts, infrastructures de transport et fonciers disponibles, le rendant particulièrement attractif.

Dans l'agglomération grenobloise, l'enquête s'intéresse à la mise en œuvre des démarches de participation dans le quartier de la politique de la ville (QPV) Essarts-Surieux (encadré 1), engagé dans le second programme national de renouvellement urbain. Ce quartier, situé dans les limites de la ville d'Échirolles (encadré 2), s'inscrit dans un territoire d'intervention plus vaste : les Villeneuves d'Échirolles et Grenoble. L'articulation des échelles d'intervention

<sup>1</sup> La Ville Neuve d'Échirolles, pour se distinguer de sa voisine grenobloise, s'écrit en deux mots. Lorsque l'on parle des deux Villeneuves, elle s'écrit en un seul mot mais avec un « s » final.

<sup>2</sup> CGET 2015

<sup>3</sup> Le projet de la Polarité Sud (annexe i) rassemble cette vision prospective.

communales et intercommunales joue une place centrale dans la mise en œuvre de la participation et la transformation du territoire.

## Encadré 2 : Échirolles — « Banlieue rouge » de l'agglomération grenobloise<sup>1</sup>

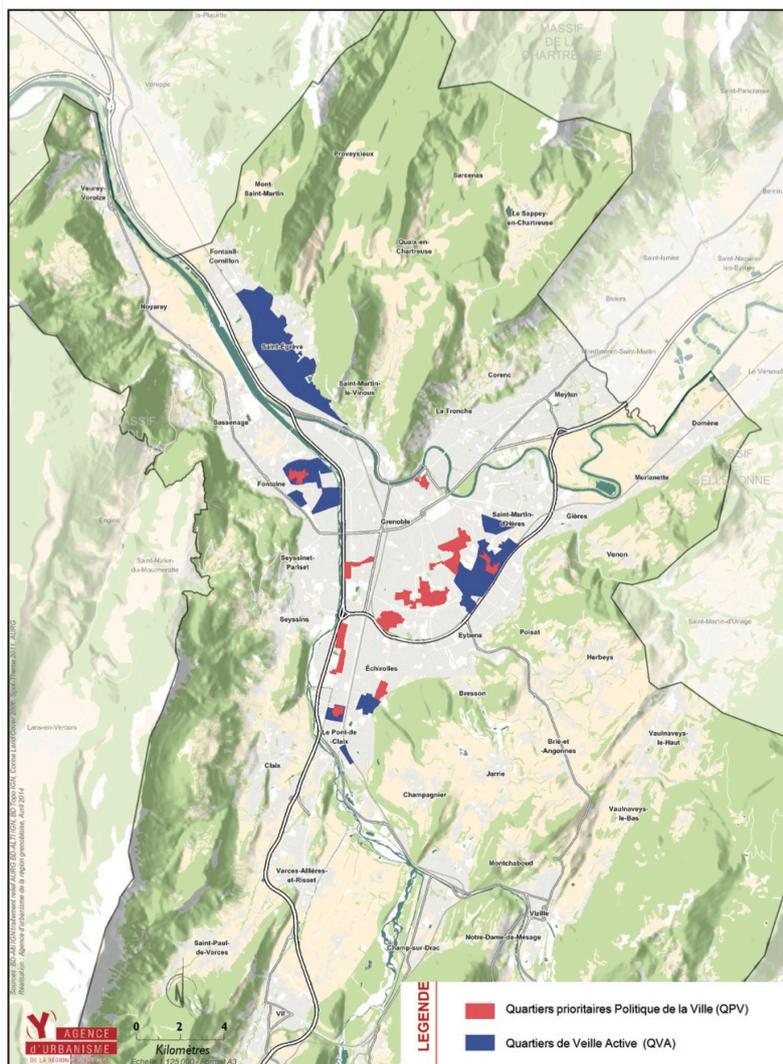


Figure 2: quartier QPV et QVA inscrits au contrat de ville de l'agglomération grenobloise (source : Agence d'urbanisme de Grenoble)

Échirolles compte 36 227 habitants<sup>2</sup>, ce qui fait d'elle la troisième ville de la métropole grenobloise, après Grenoble et Saint-Martin-d'Hères. Son économie et sa démographie sont dynamiques, mais elle est touchée par un phénomène croissant de paupérisation. Avec un revenu médian de 1430 euros par foyer, Échirolles regroupe la population la plus pauvre de l'intercommunalité<sup>3</sup>. Cette géographie de la pauvreté est corrélée avec la concentration des logements sociaux, qui se trouvent majoritairement dans ses trois quartiers prioritaires : Village Sud, Luire-Viscose et Essarts-Surieux.

Avec un taux avoisinant les 40%, la commune est une réserve majeure de logements sociaux. Cette municipalité de tradition communiste se caractérise aussi par sa grande stabilité politique. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, elle n'a connu que trois maires, tous membres du parti communiste français (PCF). Ces individus ont durablement marqué le paysage urbain et social local, mais également l'organisation politico-administrative de la communauté d'agglomération.

<sup>1</sup> Annexe ii

<sup>2</sup> Données de l'INSEE au 1er Janvier 2017 - population légale millésimée 2014

<sup>3</sup> Grenoble Alpes Métropole, 2015, *Contrat de ville 2015-2020*, Grenoble, Grenoble Alpes Métropole.

Dans l'agglomération *recifense*, l'enquête se déroule en deux temps. D'abord, elle s'intéresse à la mise en œuvre des démarches de participation pour l'urbanisation de la zone spéciale d'intérêt social de Coelhos (encadré 3), dans le quartier São José dans le centre de Recife (encadré 4). Ce territoire situé sur les bords du fleuve Capibaribe s'inscrit également dans le périmètre d'intervention d'un projet d'aménagement stratégique de requalification des berges du fleuve : le Parque Capibaribe. Néanmoins, face à l'absence d'avancées concrètes à Coelhos, le regard s'est porté sur un quartier non soumis aux mêmes contraintes institutionnelles : le quartier de la Capunga-Derby (encadré 5). Ce détour par l'étude d'une opération du projet Parque Capibaribe dans un quartier de la classe moyenne supérieure permet de comprendre pourquoi elle ne se fait pas dans cette ZEIS, et plus généralement dans aucun des quartiers populaires de la ville.

### Encadré 3 : La ZEIS Coelhos

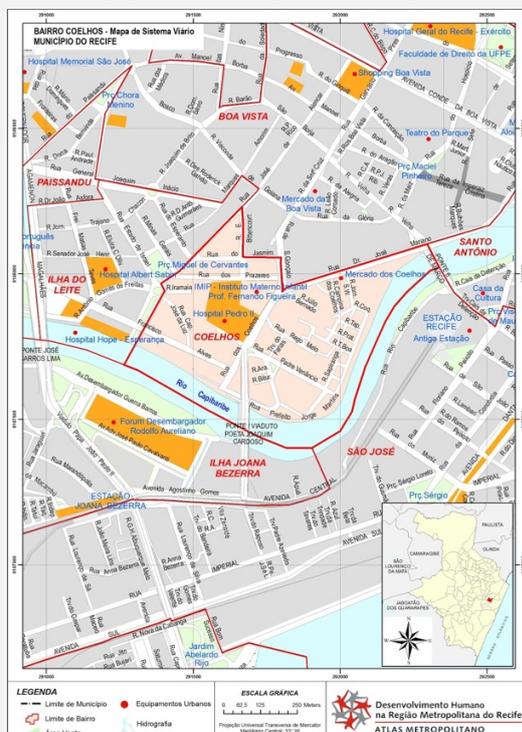


Figure 3 : cartographie de la ZEIS Coelhos (Source : prefeitura de Recife, 2012)

Cette *favela* compte 7633 habitants<sup>1</sup>. Reconnue en 1983 comme zone spéciale d'intérêt social (ZEIS), elle bénéficie du programme PROMORAR<sup>2</sup> dès 1980. Aujourd'hui, elle fait l'objet d'une régularisation foncière par la mise en œuvre du PREZEIS et la création d'une commission d'urbanisation et de légalisation de la propriété (COMUL). Ce territoire populaire localisé sur les rives du fleuve Capibaribe, situé à une vingtaine de minutes à pied du cœur de Recife est intégré à de nombreuses réflexions prospectives. Il fait partie de la zone d'intervention du projet de requalification des berges du fleuve et du *Plano Centro Cidadão*. Même si l'une des parties du quartier est très consolidée, d'autres maisons sont bien plus précaires, notamment celles sur pilotis au bord de l'estuaire. Ces *palafittes*<sup>3</sup> sont menacées d'éradication et les habitants doivent être relogés dans les grands ensembles.

<sup>1</sup> IBGE 2010

<sup>2</sup> Le détail des terrains et des programmes fait l'objet de précisions tout au long de la thèse.

<sup>3</sup> Les palafittes sont des habitations construites par les habitants sur les berges du fleuve. Particulièrement précaires, elles sont souvent détruites par les incendies ou les grandes marées. Face à cette situation, la mairie a mis en place un programme d'éradication de celles-ci : Recife sans palafittes.



Figure 4: cartographie des ZEIS à Recife

#### **Encadré 4 : Recife : « capitale brésilienne des inégalités »**

La ville de Recife, capitale de l'État du Pernambouc, dans la région du Nordeste, compte 1 625 583 résidents<sup>1</sup>, et plus de 3,7 millions d'habitants avec l'agglomération. Elle est la cinquième métropole brésilienne. Dynamique d'un point de vue démographique et économique, elle n'en est pas moins structurellement inégalitaire. En 2010, son indice de GINI était de 0,6894, alors qu'il est de 0,490 pour le Brésil, faisant d'elle la « capitale brésilienne des inégalités »<sup>2</sup>. Ces inégalités structurent les relations sociales et l'espace urbain. Elles se traduisent par un haut degré de fragmentation territoriale. Les *favelas*, *grands-ensembles* et *gated communities* se jouxtent, mais leurs résidents ne se côtoient (presque) pas. Les ZEIS représentent  $\frac{1}{3}$  du territoire urbanisé, dans lequel vivent environ 40 % de la population. Ces quartiers autoconstruits se caractérisent par la précarité de leurs infrastructures, le fort taux d'indigence de la communauté et le caractère constructible de la zone. Une grande partie des individus en situation de détresse sociale se concentre dans ces zones. Contrairement à d'autres métropoles brésiennes, la plupart de ces territoires se situe encore dans la région centrale de la ville, la législation spécifique des ZEIS les ayant préservés de la spéculation immobilière<sup>3</sup>.

Ces deux métropoles, d'échelle d'influence relativement comparable dans la compétition internationale, mettent en place des stratégies urbaines semblables pour transformer les quartiers populaires. Mais les différences contextuelles de ces deux cas obligent le chercheur à s'interroger sur les catégories analytiques mobilisées. Comme le souligne le sociologue Olivier Giraud, « l'opération de comparaison fait subir à ces catégories une tension qui ne peut être résolue qu'en les reconstruisant et en vérifiant que des mécanismes commensurables fonctionnent en leur sein, en dépit de la diversité des situations concrètes qui leur sont rattachées » (2012). La comparaison de cas différents s'avère alors doublement pertinente. Premièrement, elle nécessite une prise en compte des différences systématiques, relatives entre autres, à la reconnaissance de « l'échelle nationale dans la compréhension des phénomènes sociaux » (Trenta, 2015). Deuxièmement, elle oblige à « découvrir l'étrangeté dans le familier [à] naturaliser les phénomènes trop bien connus » (Lima, Stephen, 2004), s'affranchissant de catégorisation enracinée dans nos modes de pensée. De cette manière, j'identifie des configurations de mécanismes se déroulant dans certaines situations et conditions pour dessiner un cadre analytique. Dans la même perspective que Stéphane Beaud et Florence Weber, j'ambitionne de monter en généralité. Seulement, une telle systématisation

<sup>1</sup> Population estimée par l'IBGE au 1er janvier 2016.

<sup>2</sup> João Vitor Pascoal, 2016, « Recife, a capital brasileira da desigualdade », *Diário de Pernambuco*.

<sup>3</sup> J'aurai l'occasion de revenir plus en détail sur ce point dans les deux premiers chapitre de la thèse.

s'élabore sur des « relations » et des « processus », et non pas sur des populations et des territoires, de manière à aboutir à des généralisations partielles ; « sous telle et telle condition, dans tel ou tel contexte, si tel événement (action) a lieu, alors tel autre événement (réaction) devrait suivre » (Beaud et Weber, 1997, p. 290).

---

### **Encadré 5 : Le quartier Capunga-Derby**

La zone de la Capunga se situe dans le quartier Derby dans le centre-ville. Contrairement à celui de Coelhos, elle est majoritairement composée de résidences de plusieurs dizaines d'étages, fermées et gardées par des caméras. Le quartier du Derby comptait en 2000 de 2175 habitants<sup>1</sup> dont le revenu moyen était six fois supérieur au salaire minimum, faisant de celui-ci l'un des quartiers huppés de la capitale nordestine.

La découverte de ces terrains se fait de manière symétrique en suivant un même questionnement : pourquoi et comment les pouvoirs publics mettent-ils en œuvre des dispositifs participatifs dans ces quartiers populaires et quels en sont les effets ? Mes analyses ne sont pas le fruit d'un courant théorique unique ou unifié. Elles relèvent d'un ensemble de questions issues de différents corpus théoriques de la sociologie de l'action publique, de la sociologie politique, mais aussi des recherches en aménagement et urbanisme. On peut donc intégrer ma recherche aux champs des études urbaines. Elle est par ailleurs transnationale. Elle s'appuie sur une littérature principalement francophone et lusophone, et dans une moindre mesure anglophone.

## **LA FABRIQUE DE LA PARTICIPATION POPULAIRE : UNE SOCIOLOGIE COMPAREE DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE**

Au cours de la trentaine d'années qui nous sépare de la création de ces dispositifs, les sociologues ont largement prouvé les effets inégaux des démarches participatives sur l'action publique territoriale et la gouvernance urbaine. En France, les dispositifs des politiques de la ville restent souvent limités à la proximité des quartiers. Pilotés par les élus locaux, ils visent notamment à améliorer la gestion du territoire à travers l'incorporation des savoirs d'usages des habitants (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005 ; Blanc, 1999 ; Deboulet et Lelévrier, 2014 ; Donzelot, 2012 ; Sintomer et De Maillard, 2007 ; Desponds, Auclair, Bergel, Bertucci, 2014). Les décisions structurantes se jouent de plus en plus à l'échelle intercommunale, entre les maires et l'État (Jouve, 2007 ; Le Galès, 1995, 2003 ; Pinson, 2009, 2014). Au Brésil, les chercheurs démontrent les réussites et les failles du modèle participatif brésilien

---

<sup>1</sup> IBGE, 2010

progressivement institué aux différents niveaux de gouvernement, suite à l'accession au pouvoir du parti des travailleurs (PT) (de Sousa Santos, 1998 ; Avritzer, 2002 ; Baiocchi, 2003 ; Gret et Sintomer, 2005 ; Avritzer et Navarro, 2003 ; Avritzer, 2008 ; Oliveira, 2015). Les travaux sur la gouvernance urbaine mettent en lumière la diversité des formes de régulations qui s'instaurent entre les intérêts, parfois antagonistes, des acteurs (Frey, 2004 ; Marques, 2013). Pour autant, des enquêtes ethnographiques renouvellent les recherches sur les dispositifs institutionnalisés. Dans les deux pays naît une nouvelle génération de chercheurs portée sur une approche plus dynamique, pragmatique et empirique (Blondiaux et Fourniau, 2011 ; Laval, 2014). Ceux-ci s'attachent à combler les lacunes existantes sur le rapport entre gouvernance et participation (Lafaye, 2001a). En construisant des cadres d'analyse inspirés des théories de la démocratie délibérative, ils s'attèlent à comprendre l'articulation entre délibération et action collective, d'une part, et institutions participatives et politiques publiques d'autre part. Ainsi, ils contribuent à « la réflexion sur les voies les plus efficaces du changement social », l'un des parents pauvres de la littérature sur la délibération démocratique (Sintomer, 2011, p. 265).

Les chercheurs français, à partir de l'analyse d'expériences françaises et étrangères, décrivent et caractérisent les liens entre les espaces de la délibération démocratique et la gouvernance, notamment par l'étude des effets du premier sur le second (Carrel, 2014 ; Balazard, 2013 ; Talpin, Cossart, 2015). Ces auteurs, dans la lignée de Fung et Wright (2005), défendent l'importance d'un contre-pouvoir délibératif. Celui-ci ne peut émerger que s'il est indépendant des institutions et qu'il mobilise des formes de participation agonistique. Dans cette perspective, ces enquêtes, plus proches de la sociologie des mouvements sociaux que de celle de l'action publique, laissent dans l'ombre le rôle des acteurs dominants de la gouvernance, c'est-à-dire les pouvoirs publics ou du secteur productif. Au contraire, les sociologues de l'action publique se sont focalisés sur la compréhension des outils et des catégories d'analyse (Lascoumes, Le Galès, 2005), mais peu sur les logiques d'action des acteurs. Pour autant, certains travaux étudient l'ingénierie de la participation, de la militance à la professionnalisation du métier (Nonjon, 2006 ; Mazeaud et Nonjon, 2018 ; Mazeaud, 2012). D'autres s'intéressent aux effets de la démocratie participative sur la gestion publique et la prise de décision (Gourgues, 2012 ; Mazeaud, Sa Vilas Boas et Berthomé, 2012). Enfin, les derniers privilégient l'analyse des registres de justification de la mise en œuvre des dispositifs, leurs effets sur l'engagement des participants (Sa Vilas Boas, 2012 ; Mazeaud et Talpin, 2010 ; Petit, 2017) et sur le territoire (Deboulet et Mamou, 2013). Néanmoins, aucun n'aborde de manière articulée l'ensemble de ces questions.

Les chercheurs brésiliens, dès le début des années 2000, s'attèlent à l'analyse des dispositifs participatifs (Avritzer, 2002 ; Wampler, 2008 ; Baiocchi, Heller et Silva, 2011 ; Goldfrank,

2011). Ces travaux se fondent sur des comparaisons modélisées avec un fort prisme procédural. Ils laissent peu de place aux approches ethnographiques. Les approches normatives et déductives dominent, tendant à leur valorisation unanime. Pour y répondre, des recherches plus critiques s'imposent dans le paysage académique. Les dispositifs participatifs ne sont plus seulement des outils de l'action publique, mais informent sur les formes de gouvernement (Avritzer, 2009). À partir d'enquêtes ethnographiques, ces recherches mettent en évidence un ensemble de pratiques non formalisées et clientélistes se jouant à la périphérie des dispositifs. De cette manière, ces recherches rendent compte des continuités et de la fluidité entre les différents espaces politiques ainsi que des imbrications plurielles entre leurs acteurs (Rocha, 2013 ; Sa Vilas Boas, 2013 ; Goirand, 2015 ; Combes et Vommaro, 2012). Alors que les politistes néo-institutionnalistes ont mis en évidence la perméabilité entre les pouvoirs publics et la société civile dans un ensemble de politiques publiques (Lavalle et Swacko, 2015 ; Abers et Von Bülow, 2011 ; Abers et Oliveira, 2015 ; Abers et Tatagiba, 2015 ; De Melo Romão, 2014), celle-ci reste timide dans le champ de la production de l'urbain. En effet, ces recherches restent largement dominées par les architectes et urbanistes qui privilégient l'analyse des effets des politiques néolibérales sur la fragmentation urbaine et la ségrégation spatiale des classes populaires (Maricato, 2011 ; Rolnik et coll., 2015 ; Rolnik, 2015).

À l'aune de l'éclatement des références disciplinaires et des méthodes d'enquête partagées au sein de chaque pays apparaît une véritable lacune quant à la confrontation des discours et des mécanismes internes aux institutions produisant et implantant les dispositifs participatifs. À partir de la mise en perspective des métropoles de Grenoble (France) et Recife (Brésil) cette thèse cherche à répondre à ce manque. Ma recherche porte donc sur l'introduction et le renforcement de la thématique de la participation dans les quartiers populaires, considérés comme particuliers dans la mesure où ils font l'objet d'une intervention spécifique relative à leur taux de pauvreté. Leurs habitants y acquièrent un statut et des droits singuliers. Dans la même lignée que Leonardo Avritzer (2009) et Guillaume Gourgues (2013), j'entends la participation populaire comme une politique publique à part entière, visant à réguler les rapports entre gouvernants et gouvernés, et révélatrice de l'évolution des gouvernements contemporains. Sa fabrique est le fruit de jeux d'acteurs, socialement situés et disposant d'intérêts propres. Elle fait l'objet de traductions et de négociations entre des acteurs techniques, politiques et de la société civile<sup>1</sup> dans un cadre institutionnel et juridique relativement contraint. L'ensemble de ces interactions est mû par des relations de pouvoir et de domination.

---

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

Dans un contexte de globalisation croissante, d'approfondissement de la crise de la démocratie représentative, de remise en cause de l'action publique traditionnelle et de valorisation des normes participative et délibérative, les « modèles participatifs » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005) offrent un cadre analytique fécond pour appréhender les démocraties locales dans une perspective transnationale. En fonction de la volonté politique, de la situation sociopolitique et du système procédural des cas étudiés, les auteurs distinguent cinq modèles : « le modèle managérial », « la modernisation participative », « la démocratie de proximité », « l'empowerment », et « la démocratie participative »<sup>1</sup>. Ils impliquent une dose variable de mondialisation néolibérale, d'autoritarisme, de modernisation administrative, et de participation. En se focalisant principalement sur les régulations formalisées éclairant des évolutions de régime, ils ne permettent pas, malgré tout, de comprendre les mécanismes sous-jacents et souvent non formalisés de gouvernement. Les enquêtes sur la gouvernance urbaine (Le Galès, 2003 ; Pinson, 2009 ; Pinson et Journal, 2016) proposent une approche pertinente dans la mesure où ils s'attachent à mettre en lumière les arrangements par lesquels les « institutions publiques et des intérêts et ressources privés coopèrent pour élaborer et appliquer des “décisions de gouvernement” » (Nevers, 1997). Néanmoins, ces travaux restent largement centrés sur l'analyse des élites locales et les « grandes décisions ». Ils ne décrivent pas l'ensemble des formes de coopération et de négociation entre les acteurs de la gouvernance urbaine et ceux régissant ou participant aux dispositifs de participation publique.

L'étude des arrangements formalisés et non formalisés et des « acteurs intermédiaires » qui les organisent, aboutissant à la production des politiques publiques de participation dans le cadre de projets urbains, permet donc de comprendre l'évolution des modèles démocratiques locaux au regard des formes de gouvernement dans les métropoles de Grenoble et Recife. Pour étudier ces deux cas et faciliter leur mise en perspective, je privilégie cinq entrées : la genèse, l'institutionnalisation, la participation, la délibération, la gouvernance. Elles composent chacun des cinq chapitres du manuscrit. Elles présentent des caractéristiques communes limitant les anachronismes et anacronismes. Chaque entrée peut être lue de manière autonome et répond à une problématique spécifique. Ensemble, elles s'articulent et constituent chacun des arguments de la thèse.

## LA GENESE

Au cours des années 1960 et 1970, les expériences de participation se multiplient en France et au Brésil. Les villes de Grenoble et Recife jouent un rôle important dans celles-ci, relativement aux dynamismes politiques de la société civile locale. Alors même qu'elles

---

<sup>1</sup> Je reviendrai de manière plus précise sur les différents modèles au cours de la thèse.

marquent l'imaginaire collectif et que leurs promoteurs façonnent concrètement l'instauration d'un impératif participatif et délibératif dans l'action publique (Blondiaux et Sintomer, 2002), les études de cas localisés restent limitées pour en constituer une histoire croisée (Bacqué et Sintomer, 2010, 2011). Les recherches réalisées présentent deux lacunes, l'une théorique, l'autre méthodologique. D'une part, la sociologie des mouvements sociaux domine ces travaux, gommant les tensions internes aux institutions par une lecture homogénéisante de l'État. D'autre part, peu d'enquêtes s'engagent dans une approche transnationale. Cela restreint l'identification des conditions particulières ou communes de l'apparition de ces expérimentations et de leur empreinte plus ou moins directe sur la politique de la ville et le PREZEIS.

De cette manière, il s'agit d'identifier les circonstances locales d'émergence de ces expérimentations démocratiques. Qui sont les promoteurs et comment les concrétisent-elles ? Leurs filiations apparentes avec les premiers dispositifs institutionnalisés ne semblent pas si évidentes. Quelle est l'influence de ces expériences situées sur la politique de la ville et le PREZEIS ? Le contraste des contextes complexifie la généalogie de la participation. Peut-on alors parler d'un impératif participatif (Blondiaux, Sintomer, 2002) ? Ne sont-ils finalement pas multiples, variant sous l'influence d'une dialectique entre les acteurs des mouvements sociaux et l'adaptation des politiques urbaines aux besoins du capitalisme qui évolue sous l'effet de tensions contradictoires internes ? À la suite de Marie-Hélène Bacqué (2005), j'émet l'hypothèse que ces propositions ne sont pas suffisantes. L'injonction participative se construit entre une idéologie libérale et une revendication démocratique qui se rejoignent dans une critique commune de l'action publique, considérée comme trop centralisée et cloisonnée, et ne répondant pas aux préoccupations des classes populaires.

## L'INSTITUTIONNALISATION

Depuis le début des années 1980, la participation devient le « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008), s'imposant comme une politique publique à part entière (Gourgues, 2013). Dans cette perspective, son étude reflète les transformations des gouvernements contemporains (Lascoumes et Le Galès, 2012).

En considérant le processus d'institutionnalisation comme la formalisation de procédures et d'une organisation administrative, la constitution d'un champ professionnel, et la constitution d'un cadre de légitimité partagée entre gouvernants et gouvernés (Dubois, 2001), l'analyse des politiques de participation contribue à la discussion sur la consistance d'un « tournant participatif mondial » (Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016). Bien que l'injonction à la participation s'impose dans les institutions municipales, ces processus constituent-ils un

processus homogène ? Dans quelles mesures sont-ils transposables aux regards des réalités politiques et sociales distinctes ? L'analyse croisée de l'institutionnalisation des dispositifs de démocratie locale de la fin des années 1980 au début des années 2010 permet un état des lieux des différentes étapes de leurs « mise en administration » et des tensions qu'ils suscitent.

## LA PARTICIPATION

En principe, les dispositifs de participation visent à associer de manière large et ouverte l'ensemble des catégories de la population à la production de l'action publique avec des niveaux d'engagement différenciés, allant de la simple communication à la codécision (Arnstein, 1969). Les sociologues de l'engagement participatif envisagent la participation des individus comme le fruit d'une procédure et de sa réception par le public (Petit, 2015). Ils minimisent néanmoins que ces procédures ne sont pas neutres et que leurs mises en œuvre sont largement tributaires des intermédiaires (*street level bureaucrats*) (Lipsky, 1980 ; Dubois, 2013). Au Brésil, l'établissement de quotas par segment de la société distingue légalement la « participation populaire », à destination des populations en difficulté, de la « participation sociale » ouverte à l'ensemble des segments de la société civile organisée. En France, l'injonction discursive à la participation des classes populaires ne se traduit pas dans le droit. Dans un cas comme dans l'autre, cela interroge les manières dont sont construits leurs publics ? Quelles sont les stratégies mises en œuvre pour mobiliser et sélectionner les participants ? Au Brésil, le cadre légal est-il respecté ? Garantit-il la représentation des différents intérêts des segments représentés ou fait-il l'objet de détournements ? En France, la liberté dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs assure-t-elle la représentation des individus les plus éloignés du débat public ? Dans quels espaces et sous quelles conditions ? Ces pratiques aboutissent-elles à une segmentation des publics, ou au contraire permettent-elles la constitution d'un public (Dewey, 2003) ?

## LA DELIBERATION

La délibération se définit comme le processus d'examen des options possibles qui s'offrent au jugement d'un individu ou d'un groupe dans la visée d'un choix (Lavelle, 2013). Sa qualité se juge à son caractère égalitaire et public (Talpin, 2013). Les recherches analysant la dimension démocratique des dispositifs délibératifs les étudient souvent de manière autonome. Elles se focalisent principalement sur les règles formelles de la discussion sans nécessairement les inscrire dans leurs contextes social et spatial (Nez, 2016). Cela pose deux problèmes. Premièrement, cette perspective néglige le caractère itératif de l'action publique, faite d'arrangements successifs. En particulier pour des projets urbains longs, les démarches de

concertation s'étalent sur plusieurs mois ou années. Elles se déroulent dans des espaces différenciés et ne respectent pas les mêmes règles en fonction des publics à qui elles se destinent. Deuxièmement, même si les profils sociologiques des acteurs sont intégrés à l'analyse des débats, la prise en compte des liens entre les participants est par contre absente. Ainsi, quelles sont les règles organisant la délibération ? Quels sont leurs effets sur la qualité du débat ? Quelles sont les relations entre les publics présents ? Quelles sont leurs interactions ? Quels sont les effets de ces relations sur la qualité du débat ?

## LE GOUVERNEMENT

Le gouvernement est l'organe, composé d'individus et de services, responsable de l'exécution des politiques publiques sur un territoire donné. Son fonctionnement se traduit dans des pratiques et règles, s'inscrivant dans un ensemble plus vaste de régulations formalisées ou non, entre différents acteurs de ce territoire, constitutif de la gouvernance. Les politiques de participation jouent, en principe, une place singulière dans ces régulations dans la mesure où elles visent à réguler les relations entre gouvernants et gouvernés. Néanmoins, les recherches urbaines françaises et brésiliennes traduisent des réalités distinctes. En France, les analyses sur la gouvernance urbaine délaissent l'étude de la démocratie dans la mesure où ces derniers restent centrés sur la proximité et sont dénués de tout caractère décisionnaire (Marchal et Stébé, 2018). Au Brésil, face à l'instauration d'un système participatif doté d'un pouvoir décisionnaire, les chercheurs s'attèlent à dépeindre des régimes de gouvernement à travers les procédures à l'œuvre. Dans ces deux cas, ils ne décrivent pas et ne systématisent pas l'ensemble des régulations formalisées ou non, publiques ou privées qui participent à la permanence des dispositifs participatifs<sup>1</sup>.

Dans cette perspective, il faut d'analyser le fonctionnement de ces gouvernances de projets et leurs effets sur la démocratie locale. Les travaux récents sur l'informalisation du gouvernement (Boudreau, Lesemann et Martin, 2016) soulignent des processus de dérégulations des rapports sociaux dans les métropoles des Suds. Le rapport « flou » et arbitraire à la loi devient une stratégie de gouvernement urbain. La ville de Recife s'inscrit-elle dans cette dynamique ? Cela remet-il en cause le modèle de démocratie participative ? Au contraire, on assiste en France à un tropisme procédural dans le champ démocratique local dont les effets semblent plus que limités. Alors qu'on voit s'affirmer un pouvoir métropolitain, dans quelle mesure des régulations non formalisées pallient-elles les errements

---

<sup>1</sup> Un dispositif institutionnel est le « rassemblement intentionnel de moyens » techniques, humains et financiers par les pouvoirs publics « en vue de préparer une finalité commune. » (Zitoun, 2015). Il est formel lorsqu'il est codifié et qu'il fait l'objet d'une procédure particulière. Il est considéré comme public si ce qui se déroule en son sein fait l'objet d'une restitution accessible à l'ensemble des citoyens.

de la démocratie de proximité ? L'ethnographie des gouvernances des projets de requalification urbaine dans les métropoles de Recife et Grenoble invite à aborder la production du projet dans sa globalité. Il ne s'agit donc pas d'opposer les régulations formalisées à celle ne l'étant pas, mais de les comprendre de manière coconstitutive pour établir des cadres analytiques communs aux régimes démocratiques des villes.

Ces cinq entrées permettent d'appréhender les dispositifs participatifs dans leur histoire longue et leurs contextes locaux et nationaux singuliers. Elles offrent la possibilité de comprendre leur fonctionnement interne, tout en étant attentif à ce qui s'y passe à l'extérieur. Cette approche systémique favorable à une analyse complexe et multifactorielle de la démocratie locale s'appuie sur une approche inductive.

## À LA RECHERCHE DU « JE-NE-SAIS-QUOI » : L'HISTOIRE DE DEUX ETHNOGRAPHIES DE LA PARTICIPATION

Avant de s'attacher à comprendre concrètement les processus à l'œuvre, un détour sur les choix méthodologiques effectués s'impose. Pour ce faire, j'ai pris le parti de raconter sur le mode du récit le parcours suivi, de la définition de l'objet à l'élaboration d'un protocole d'investigation. Cette mise en situation apparaît cruciale pour permettre au lecteur d'appréhender la posture de recherche adoptée et les terrains explorés.

### « FAIRE L'URBANISTE » : LE CHOIX D'UNE ENQUETE EN IMMERSION

Ingénieur et urbaniste de formation, je découvre le monde de la participation publique en France et au Brésil, à travers deux expériences professionnelles dans les mairies d'Échirolles et de Recife. L'immersion dans ces institutions marque profondément mes interrogations et la construction de la problématique, qui évolue tout au long du processus, de l'immersion à la distanciation.

En janvier 2013, j'intègre le service « développement local et citoyenneté » de la ville d'Échirolles, comme agent de développement local-politique de la ville (ADL-PV)<sup>1</sup>. L'ADL-PV, hiérarchiquement rattaché à la directrice du service et à la directrice générale adjointe, a la responsabilité d'animer le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) dans les trois quartiers prioritaires de la ville. Cela consiste d'une part à soutenir les porteurs de projet (associations et institutions) dans leurs demandes de subventions et leurs actions financées, et

---

<sup>1</sup> A plusieurs reprises, le service change de nom lors de réorganisations administratives. Pour des raisons de clarté, je l'identifie par son dernier nom, qui reflète le mieux ses principales compétences, relatives à la gestion de la vie associative, la démocratie locale et la politique de la ville.

d'autre part, à coordonner les acteurs locaux du territoire. En avril 2014, pour faire suite à l'annonce officielle de la sélection du quartier Essarts-Surieux au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), les missions de ce poste sont redéfinies. Je pilote dorénavant le projet Essarts-Surieux, et dois créer et accompagner le conseil citoyen. Au même moment, je m'inscris en première année de doctorat<sup>1</sup>. Trois semaines par mois, je travaille à la mairie d'Échirolles<sup>2</sup>. La quatrième se passe à l'Université<sup>3</sup>. Ce régime perdure un an et demi, de juillet 2014 à décembre 2015.

L'animation des programmes de la politique de la ville, d'instances participatives<sup>4</sup>, et d'un projet de renouvellement urbain, dans une commune où une part importante de la population vit dans des quartiers populaires, est stratégique pour avoir une approche relativement globale de l'organisation d'un territoire et d'une administration. La transversalité des politiques publiques et son caractère multipartenarial impliquent de côtoyer un ample panel d'acteurs et offrent une vision large de la gouvernance urbaine. À travers des espaces de concertation avec les habitants, des réunions techniques avec les fonctionnaires des différents services de la mairie ou d'autres établissements (État, EPCI, bailleur), mais encore avec les élus, j'ai pu voir que l'élaboration d'un dispositif participatif était le fruit d'un très grand nombre d'étapes et de processus de validation, répondant à des contraintes multiples relatives à la période<sup>5</sup>, aux acteurs engagés et aux sujets traités. De ce fait, l'étude des enjeux institutionnels et politiques au-delà des discours est apparue comme fondamentale dans la compréhension de la mise en œuvre des démarches de participation à l'échelle locale. Pour compléter les observations, j'ai, à la fin de mon contrat en janvier 2016, réalisé des entretiens avec l'ensemble des acteurs impliqués<sup>6</sup>. N'étant plus salarié, je disposais d'une position plus favorable pour les interroger<sup>7</sup>.

Le 25 janvier 2016, je m'envole pour Recife. Je connais déjà la ville, sa langue et certains de ses habitants<sup>8</sup>. Je suis invité dans le master en développement urbain (MDU) de l'Université

---

<sup>1</sup> Lors de mon embauche, 18 mois plus tôt, le financement de la thèse avait déjà été discuté avec la directrice générale adjointe. Il avait été décidé que si la première année se passait bien, la mairie pourrait s'engager dans une convention CIFRE pour que je poursuive une thèse sur les questions de participation.

<sup>2</sup> Cette diminution du temps de travail fait suite à une négociation avec le directeur général des services de la ville pour pallier le refus de l'agence nationale pour la recherche et technologie (ANRT) d'accorder une CIFRE.

<sup>3</sup> Pendant cette semaine, je mets au propre mes observations de terrain. La tenue du cahier de terrain est inégale en fonction des journées mais également au fil de l'immersion, reflétant une certaine routinisation de l'activité mais également l'intégration de certains préceptes et fonctionnement de l'action publique.

<sup>4</sup> En binôme avec l'agent de développement - démocratie locale, j'assistais l'organisation des comités de quartier sur toute la ville. Par ailleurs, j'ai porté la démarche de la création des conseils citoyens.

<sup>5</sup> J'assiste notamment à toute la période électorale.

<sup>6</sup> Je les détaille dans les pages suivantes.

<sup>7</sup> Mes bonnes relations avec les agents et citoyens m'ont permis de m'entretenir avec l'ensemble des acteurs souhaités. La liste des entretiens se trouve en annexe.

<sup>8</sup> Pour la troisième fois, je me rends dans cette ville. J'ai réalisé un premier séjour, d'avril à septembre 2012, lors de mon stage de fin d'étude d'école d'ingénieur portant sur la requalification des favelas au sein de l'UFPE. En mars 2015, je m'y rends une seconde fois pendant un mois pour reprendre contact avec les différents acteurs et préparer cette troisième venue.

Fédérale du Pernambouc. Après la pause estivale et carnavalesque, j'intègre le PREZEIS, comme « assistant technique » de la commission d'urbanisation et de légalisation de la possession foncière (COMUL) de la ZEIS Coelhos<sup>1</sup>. Je l'accompagne dans ses démarches techniques. Cela se traduit par la participation aux réunions de la COMUL, la réalisation de recherches dans les archives communales ainsi que l'animation de capacitations avec les leaders communautaires. Par ailleurs, le dernier vendredi de chaque mois, je participe au forum du PREZEIS avec l'ensemble des COMUL de toute la ville. En mai 2016, alors que les activités du PREZEIS s'avèrent limitées<sup>2</sup>, j'intègre en parallèle l'équipe de l'INCITI, structure porteuse du projet de requalification des berges du fleuve Capibaribe : le Parque Capibaribe. Il est le fruit d'un partenariat entre l'Université fédérale du Pernambouc (UFPE) et la mairie de Recife. J'élabore les démarches participatives en lien avec les architectes et urbanistes de l'équipe et assure les articulations politiques<sup>3</sup>.

L'assistance technique du programme municipal de requalification des *favelas* apparaissait de prime abord être un poste d'observation intéressant pour appréhender les dynamiques de participation populaire, surtout lorsque l'on sait que presque la moitié de la population est concernée. Mon implication au sein des réunions avec les leaders communautaires, avec les fonctionnaires de la mairie, et parfois avec des responsables politiques, m'a permis de percevoir les raisons de l'absence de projet d'urbanisation dans les ZEIS. L'immersion dans les instances du PREZEIS m'éclaire sur la non-effectivité de son caractère décisionnaire. Il devenait primordial d'aller au-delà des discours des membres du PREZEIS justifiant son inefficacité au prisme du seul manque de « volonté politique ». La compréhension des mécanismes de production de la ville semblait nécessaire. L'analyse de l'implantation d'un grand projet urbain et de ses démarches d'association de la population apparaissait comme un contre point permettant de comprendre ce qui ne se déroulait pas dans les quartiers populaires. C'est ainsi en changeant « l'objet » de mon observation, en animant les dispositifs de concertation pour la requalification des rives du fleuve Capibaribe que j'ai pu ausculter la mise en œuvre de processus participatif réels. D'une part, j'ai entendu un autre discours participationniste contrastant avec celui du PREZEIS. D'autre part, j'ai vu que les

---

<sup>1</sup> La commission interdisciplinaire d'action, recherche et apprentissage (CIAPA), groupe de recherche membre du MDU, collabore au renforcement et à la restructuration du PREZEIS en partenariat avec les membres du forum. Une convention a été signée entre les deux institutions et des moyens financiers sont en principe dédiés. Néanmoins, le PREZEIS peine à libérer l'argent et les étudiants travaillent bénévolement.

<sup>2</sup> Outre 3 ou 4 réunions mensuelles, les activités de la COMUL et du forum n'avancent pas. Les blocages administratifs et les mauvaises conditions de travail, limitent l'avancée concrète des projets. Par exemple, malgré toute les autorisations nécessaires, il me faudra plusieurs mois pour obtenir les archives des plans d'urbanisation de la ZEIS Coelhos, dont ne dispose même pas les acteurs de la COMUL. Les causes de ces blocages sont l'un des objets de cette enquête.

<sup>3</sup> La participation aux activités de l'INCITI et du PREZEIS ne sont pas incompatibles dans la mesure où il s'agit d'un contrat de 30 heures par semaine avec l'INCITI et les horaires de travail sont flexibles.

négociations ne se passaient pas dans les instances prévues à cet effet, et qu'elles réunissaient un panel d'acteurs différents, notamment issus du secteur économique.

Dans les situations françaises et brésiliennes, mes compétences professionnelles d'urbaniste me donnent accès aux espaces de coordination technique et politique des projets urbains. Malgré une relative symétrie dans les fonctions occupées, mon statut de chercheur et d'étranger joue différemment dans mon accueil sur le terrain et dans mes relations avec les acteurs. Par ailleurs, il évolue au cours de l'immersion.

À Échirolles, mon entrée s'est faite par le monde professionnel. La figure du chercheur s'est dévoilée progressivement au cours de l'immersion. Trois périodes se distinguent. La première, « clandestine » (Soulé, 2007), s'amorce dès mon embauche, 18 mois avant le début officiel de la thèse. Son financement fait déjà l'objet d'une négociation<sup>1</sup>. Outre ma responsable, ni les élus, ni les professionnels et encore moins les citoyens ne connaissent mes activités. Bien que non-inscrit à l'université, je commence l'observation et noircit mon cahier de terrain. La seconde période, partiellement « ouverte », démarre lors de mon inscription en thèse<sup>2</sup>. Les élus ainsi que mes principaux collègues sont au fait de ma double casquette, certains habitants, également. La majorité s'en désintéresse totalement. Au contraire, ma hiérarchie entretient une certaine défiance face au dévoilement. En l'absence de clause de confidentialité<sup>3</sup>, la directrice générale adjointe fait régulièrement des « recommandations » vis-à-vis de ce qui peut être divulgué. « Respecter le devoir de réserve » devient une nécessité. Elle pointe le « risque que peut représenter un tel travail, notamment dans le contexte d'une montée du vote pour le Front national »<sup>4</sup>. Cette méfiance, au delà du risque de récupération potentiel d'une telle enquête, peut notamment s'expliquer par un précédent au sein du service « dialogue public et de la participation des habitants » de la ville de Grenoble, ayant abouti à la publication par Les Renseignements Généreux<sup>5</sup> d'un article peu flatteur pour l'équipe municipale : « Grenoble : dans les coulisses de la démocratie participative » (2009). La troisième période, totalement ouverte, a lieu à la fin de mon contrat avec la ville. Ma posture change. Je cesse de travailler officiellement pour la ville tout en continuant à accompagner

---

<sup>1</sup> La directrice générale adjointe est dubitative et se méfie de l'intégration d'un chercheur dans l'administration, néanmoins un accord est trouvé. Un premier contrat d'un an est signé. Si l'expérience se déroule bien, la mairie s'engage à soutenir une CIFRE pour la réalisation de la thèse.

<sup>2</sup> Quelques mois avant les élections, la construction de la convention CIFRE fait l'objet d'une nouvelle négociation. Cette fois-ci, elle se déroule avec le directeur général des services, qui au lendemain des élections devient premier adjoint en charge de la démocratie locale et de la politique de la ville. Son intérêt pour la question participative et son importance politique au sein de la majorité facilite l'adoption de la proposition alors même que la proposition fait débat au sein du conseil municipal du fait que le doctorant soit inscrit dans une université parisienne. Ma posture se dévoile. Bien que la démarche CIFRE n'aboutisse pas pour des raisons administratives (une CIFRE ne peut être créée sur un poste déjà existant), mon temps de travail est adapté pour faciliter ma recherche.

<sup>3</sup> Une démarche est initiée avec la direction des ressources humaines, mais elle n'aboutit pas.

<sup>4</sup> Extrait de conversations informelles avec la directrice générale adjointe.

<sup>5</sup> Les Renseignements Généreux est un média alternatif local. Il participe entre autre à la diffusion du journal satirique Le Postillon.

les membres du conseil citoyen. J'entretiens par ailleurs des échanges réguliers avec les différents acteurs de la collectivité. Ma hiérarchie ne répond pas à mes sollicitations pour l'organisation de restitution. Le calendrier politique et le caractère sensible du sujet peuvent être des raisons de ce refus.

À Recife, l'accès au terrain se fait par le monde académique. Étant étranger, l'administration ne pouvait m'engager. La recherche est alors une porte d'entrée, mais sans en adopter la posture d'extériorité vis-à-vis de l'objet étudié. En effet, l'engagement dans la vie de la cité est une des missions de l'Université<sup>1</sup>. Dans l'urbanisme en particulier, les collaborations avec la société civile et les pouvoirs publics sont fréquentes. Bien qu'elles puissent aboutir à une production scientifique *a posteriori*, elles sont surtout d'ordre technique et visent à apporter une expertise sur des projets spécifiques. Les conditions financières et pratiques de ces partenariats ne sont par ailleurs pas favorables à la réalisation d'investigation académique dans la mesure où les bourses se destinent préférentiellement à des praticiens, sont irrégulières<sup>2</sup> et ne permettent pas d'enquête sur le temps long. Les conditions de ces collaborations sont à l'image du faible intérêt que portent les citoyens et les fonctionnaires municipaux aux travaux scientifiques<sup>3</sup>. De ce fait, pour les acteurs municipaux mon rôle s'apparente à celui d'un bureau d'étude et à celui d'une ONG pour les membres de la société civile. Cette fonction d'assistant technique est plutôt bien perçue par les acteurs du territoire, et particulier les citoyens. L'Université fédérale bénéficie d'un certain prestige et demeure dans l'esprit de la population comme un lieu préservé des problèmes de corruption, à la différence des institutions administratives locales.

Être étranger facilite d'autant plus mon intégration au terrain. D'une part, pour les acteurs institutionnels je présente potentiellement la possibilité de capter des ressources financières étrangères, notamment celles de l'agence française de développement (AFD) par mes contacts avec l'ambassade de France au Brésil. D'autre part, cela facilite les interactions avec les acteurs de la société civile. L'objectivité supposée, intrinsèque à cette qualité<sup>4</sup>, m'offre une liberté singulière et suscite une « franchise surprenante – confidences qui parfois ont le caractère de confessions et qui devraient être gardées avec attention » (Simmel, 1983, p.184) — des acteurs impliqués. Malgré mon profil dominant, « d'homme blanc bourgeois

---

<sup>1</sup> Au Brésil, la constitution de 1988 va instaurer, dans son article 207, le principe d'indissociabilité entre l'enseignement, la recherche et les extensions qui visent à la démocratisation du monde académique et à l'affirmation de son rôle social.

<sup>2</sup> Pendant notre présence, notre salaire sera divisé par deux pendant 3 mois. Deux autres mois ne seront pas payés. Enfin, lorsque le salaire sera total, 10% sera prélevé pour payer un autre membre de l'équipe.

<sup>3</sup> Seul du côté des équipes-projets, ma recherche suscite la curiosité. Je pourrais notamment restituer mon étude à la fin de mon travail.

<sup>4</sup> Pour Georg Simmel, « l'objectivité n'implique pas seulement de la passivité et du retrait, c'est une structure particulière composée de distance et de proximité, d'indifférence et d'engagement. » (1983, p.184)

européen »<sup>1</sup>, je ne suis pas soupçonné d'entretenir des relations familiales ou partisans avec les acteurs *recifenses*, me libérant de certaines méfiances préjudiciables à la mise en œuvre de dispositifs démocratiques.

Cette étude ne s'inscrit donc pas dans un modèle de recherche au cours duquel l'enquête de terrain interviendrait après la définition d'une solide armature méthodologique qui aurait elle-même été élaborée à partir d'un objet de recherche fermement établi à l'aide de la littérature scientifique. La problématique se construit au fil de l'expérience et de la « confrontation aux choses ». Cette investigation au fil de l'eau s'apparente à la recherche du « je-ne-sais-quoi », décrit par Marcel Roncayolo et Isabelle Chesneau, selon qu'il est une manière de « "réussir" à ne pas savoir ce que l'on cherche. » (Chesneau, Roncayolo, 2011, p.119). Il ne s'agit pas de ne pas avoir d'hypothèses de travail ni de protocole avant « de creuser » son terrain, mais de préférence que ceux-ci soient suffisamment ouverts pour avoir l'occasion de « découvrir la véritable mine d'or qu'il recèle ». C'est à partir des observations faites, « sans *a priori* [...], qu'on découvre [...] la question, la problématique et les outils ! » (Ibid. p. 120)

L'implication dans les « coulisses » m'a donné la possibilité d'analyser et d'interroger ce qui est en général supposé, parfois fantasmé, par les « simples » spectateurs. Ce point de vue au cœur de l'action, bien qu'il offre un poste d'observation inédit, n'en est pas moins exempt d'une indispensable réflexion sur la posture adoptée. En effet, les immersions longues dans ces institutions présentent le risque d'intégrer un certain nombre de connaissances et de préceptes qui rendent plus difficile le processus de distanciation, dans lequel le travail de contextualisation et de mise en perspective internationale a joué un rôle central.

## SE DISTANCIER : DE L'ETHNOGRAPHIE A L'HISTOIRE CROISEE

La première interrogation de l'ethnographe quand il s'intéresse à un nouveau cas d'étude se réfère à son « intégration » dans le système étudié : comment être accepté ? Cette question est primordiale, surtout lorsque le terrain n'est pas propice aux observations du chercheur. La valorisation de mes compétences d'urbaniste facilite mon implication. Participer, c'est accepter d'être affecté, c'est accepter de laisser son projet de connaissance de côté le temps de l'immersion (Favret-Saada, 1990). Le problème n'est donc plus l'introduction, mais l'extraction. Comment se distancier ? Alors que mes premières communications scientifiques peinent à se défaire de la posture d'un « professionnel réflexif »<sup>2</sup>, les suivantes s'avèrent au

---

<sup>1</sup> A de nombreuses reprises, on me renverra à ces qualificatifs, notamment lors de discussion avec les organisations féministes noires.

<sup>2</sup> C'est l'une des critiques faites lors de ma communication pendant le GIS Démocratie et participation : Gallart Romain et Boulanger Gabrielle, 2015, « De l'interpellation à l'action : la construction d'une dynamique

contraire peu ancrées et détachées de la réalité<sup>1</sup>. Cette distanciation se déroule en deux temps au cours de la thèse. Elle se traduit dans deux travaux successifs. Le premier se consacre à « l'enquête ethnographique » (Weber, Beaud, 1997), le second à « l'enquête les croisements » (Zimmerman, Werner, 2005).

La combinaison des postures d'urbaniste et chercheur m'a plongé dans la routine des institutions étudiées et la profondeur de leur complexité. Elle m'a permis de vivre les interactions entre les enquêtés, en entretenant souvent des relations de proximité, voire d'amitié avec ces derniers pendant des mois voire des années<sup>2</sup>. Pendant ces deux longues immersions<sup>3</sup>, mes observations, impressions et émotions sont consignées et systématisées. Descriptions minutieuses de réunions, extraits de conversation, sentiments et analyses « à chaud » constituent la matière principale sur laquelle est construite la recherche<sup>4</sup>. Ces retranscriptions<sup>5</sup>, souvent réalisées sous forme d'encadrés, ponctuent l'ensemble de la thèse. L'enjeu est de positionner le lecteur « dans une situation aussi proche que possible de celle qu'occupait l'observateur au moment du recueil de ces données » (Chapoulie, 2000, p. 21). La répétition de certaines scènes éclaire des rituels, mécanismes et règles de régulation collective dans la fabrique de la participation (Wacquant, 1989). Au contraire, les ruptures de cette mécanique sont révélatrices des moments de crise. Cet examen fin est déterminant pour la compréhension complexe de ce qui se déroule au sein des espaces publics, et notamment les facteurs d'inclusion ou d'exclusion à l'œuvre dans ces dispositifs au prisme des logiques d'acteurs.

Cette observation participante se déroule avec des degrés d'engagement différenciés en fonction des dispositifs observés et des acteurs engagés : périphérique, active, complète (Adler, Adler, 1987) (tableau 1).

Les dispositifs ne sont pas tout à fait similaires. On perçoit néanmoins une certaine symétrie entre les types de projets et les niveaux d'engagement dans les deux terrains. J'observe de manière périphérique deux espaces de dialogues entre la mairie et les habitants à Échirolles

---

collective des "acteurs" d'un projet de renouvellement urbain », *GIS Démocratie et Participation, Actes des 4èmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, Lille. Adresse : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/2011/>.

<sup>1</sup> L'absence de photos dans mes communications ainsi que l'invisibilisation de mon rôle dans les terrains sont symptomatiques de la difficulté à trouver un positionnement adéquat.

<sup>2</sup> Pour Florence Weber et Stéphane Beaud (1997) l'enquête ethnographique se caractérise par un « haut degré d'interconnaissance » entre les enquêtés et l'enquêteur ; des moyens méthodologiques pour permettre une analyse réflexive de qualité ; et une observation de longue durée afin de maintenir « des relations personnelles entre enquêteur et enquêtés ».

<sup>3</sup> En France, l'immersion a duré 3 ans, de janvier 2013 à décembre 2015. Au Brésil, j'y étais pendant 20 mois, de février 2016 à octobre 2017.

<sup>4</sup> Dans la majeure partie des cas elles ont été réalisées le soir, ou le week-end. Mais parfois, elles ont également été réalisées au moment même des réunions.

<sup>5</sup> Les prises de notes étaient très variables en fonction des moments observés et de mon rôle dans ceux-ci. La retranscription s'est donc fait *a posteriori* après la relecture de l'ensemble des notes.

et Recife. J'ai pris part aux réunions, mais je n'interviens que rarement et n'ai pas voix aux décisions. On me considère plutôt comme un observateur. Dans les dispositifs au sein desquels ma participation est active, je peux être associé aux arbitrages, mais pas régulièrement. Je collabore surtout à sa mise en œuvre, mais je n'occupe pas un rôle stratégique. Par exemple, je pourrais faire les comptes-rendus, m'assurer de l'organisation logistique, ou encore élaborer des documents de support aux discussions. Enfin, ma participation est complète dans le pilotage d'un projet urbain ainsi que dans l'accompagnement d'une instance participative dans chacun des deux pays. Je participe dans ce cas aux différents niveaux de gouvernance. Je coordonne et organise les réunions publiques, techniques et politiques.

|                   | <b>Périphérique</b>  | <b>Active</b>  | <b>Complète</b>  |
|-------------------|--|--|--|
| <b>Recife</b>     | Commission consultative du projet de suppression des palafittes de Coelhos ;<br>Conférence de la ville de Recife | Forum du PREZEIS ;<br>Commission des 29 ans du PREZEIS | Projet parque Capibaribe – (Capunga) ;<br>COMUL Coelhos ;<br>Capacitation des leaders communautaires |
| <b>Échirolles</b> | Réseau des centres sociaux ;<br>Gestion urbaine et sociale de proximité  | Comités de quartier<br>Visites de quartier             | Projet de renouvellement urbain et social Essarts-Surieux ;<br>Conseil Citoyen Essarts-Surieux       |

Tableau 1 : Récapitulatif des dispositifs participatifs et projets observés en fonction de l'engagement du chercheur

Bien qu'ayant un certain degré d'autonomie dans mes fonctions, je m'inscris dans une institution. Mes actions sont donc soumises à des validations techniques et politiques limitant l'influence relative du chercheur sur son terrain. À Échirolles, dans le service « citoyenneté et développement local », je suis sous la responsabilité de sa directrice, Khedija K.<sup>1</sup> avec un rattachement fonctionnel à Lorena S. Directrice Général Adjointe, responsable du projet de renouvellement urbain Essarts-Surieux. Le 1<sup>er</sup> adjoint au maire s'assure de la définition des orientations politiques, bien que le maire reste très présent. Par ailleurs, je côtoie presque l'ensemble de l'administration et des élus de manière plus ou moins active en fonction des sujets abordés. Dans le projet Parque Capibaribe, je suis sous la responsabilité de Circe M., chercheuse à l'université fédérale du Pernambouc et coordinatrice du projet Parque Capibaribe, elle-même sous la responsabilité du secrétaire au « développement durable et

<sup>1</sup> L'anonymisation s'est faite de manière différenciée. Les personnes publiques gardent leur nom original. Pour les autres personnalités du cas français, les prénoms ont été modifiés, en essayant de trouver des équivalents selon deux axes : garantir une relative proximité sociale entre les véritables prénoms et les pseudonymes, mesurée par la proximité des résultats de leurs porteurs au bac (grâce à l'application développée par Baptiste Coulont : <coulmont.com/bac>) ; et conserver le sexe et l'ethnicité qu'ils connotent. Au Brésil, face à l'absence d'application me permettant de trouver des équivalences entre les prénoms, j'ai préféré garder les prénoms officiels des gens. En effet, la thèse étant en français, les lecteurs extérieurs ne disposent pas de moyen de reconnaître les individus, notamment du fait qu'il n'est pas rare que les gens aient les mêmes prénoms, la différenciation se faisant surtout oralement à travers le surnom.

économique ». Le Maire est presque absent de la coordination du projet. Dans le cas du PREZEIS, je suis rattaché à la coordination du PREZEIS. Cette instance autonome est rattachée au secrétariat<sup>1</sup> « des infrastructures et de l’habitat » de la mairie de Recife, mais également à celui du « gouvernement et de la participation sociale ». J’aurai dans chaque cas l’occasion de préciser l’organisation et le fonctionnement de ces instances.

Pour multiplier les perspectives sur une situation, et ainsi ne pas rester bloqué dans une seule vision descriptive (Céfaï, 2007), j’ai réalisé 49 entretiens semi-directifs : 20 à Recife et 29 à Échirolles. Ils ont à chaque fois eu lieu à la fin des activités professionnelles du doctorant, pour éviter toute forme de retenue, notamment du fait des rapports hiérarchiques existants. Ils ont été réalisés en janvier 2016 pour le cas français, et en mars et avril 2017 pour le cas brésilien, avec quatre ensembles d’acteurs participants aux dispositifs participatifs urbains locaux : les habitants, les techniciens, les élus et les représentants de la société civile organisée tels que des universitaires, des représentants d’ONG, de financeurs et des membres d’entreprises privées (tableau 2)<sup>2</sup>. Ces tête-à-têtes visent à remettre en perspective certaines observations réalisées, mais surtout à retracer les trajectoires des individus et comprendre leurs logiques d’action et leurs cadres de référence. Le portrait de ces acteurs ponctue la thèse au « fil de l’eau ».

|                   | Habitants | Techniciens | Élus | Autres (entreprise privée, université, etc.) | Total |
|-------------------|-----------|-------------|------|--|-------|
| <b>Echirolles</b> | 11        | 8           | 5    | 5  | 29    |
| <b>Recife</b>     | 6         | 9           | 0    | 5  | 20    |

Tableau 2 : Récapitulatif de la distribution des entretiens par terrain et types d’acteurs

Le déséquilibre entre les types d’acteurs interviewés reflète la structure institutionnelle et le fonctionnement des dispositifs étudiés. Dans le cas français, les habitants et les élus sont surreprésentés. L’absence d’élus à Recife s’explique par l’organisation administrative locale et le faible investissement des élus locaux dans les dispositifs participatifs. Contrairement au cas français, l’exécutif et le législatif sont séparés. Ainsi, ce sont les secrétaires qui jouent le rôle d’interface avec la population et représentent le maire. De plus, l’échelle de la ville rend plus complexe l’accès au maire. Il n’est d’ailleurs pas interviewé. Il est seulement possible de réaliser un entretien avec son conseiller responsable des projets urbains. Enfin, les “autres”, ceux qui sont considérés comme membres de la société civile, ne sont pas tout à fait similaires et correspondent de fait aux acteurs de chacun des projets urbains.

<sup>1</sup> Le secrétariat correspond à l’équivalent d’un ministère à l’échelle municipale.

<sup>2</sup> Le détail de l’ensemble des entretiens se situe en annexe.

Enfin, pour consolider mes analyses et « éprouver la solidité [des arguments] à travers les débats qu'ils suscitent » (Hardy, 2011), j'ai essayé de restituer mes travaux aux institutions finançant la recherche<sup>1</sup>. L'enjeu n'était pas tant d'évaluer les pratiques des organisations et des acteurs face à un cadre normatif défini, mais plutôt de décrire de manière minutieuse l'ensemble des routines à l'œuvre dans la mise en place de dispositifs participatifs institutionnels. Outre le caractère éthique<sup>2</sup> et politique<sup>3</sup> de la restitution, elle est une démarche épistémologique nécessaire. Elle m'a offert la possibilité de tester la véracité des données, mais également la solidité des analyses. À Recife, j'ai ainsi pu partager et discuter de l'hypothèse d'une dépolitisation des enjeux urbains à travers le fonctionnement de l'INCITI. Lorsqu'elle n'a pas été permise, comme ce fut le cas à Échirolles, la restitution s'est apparentée à un argument supplémentaire relatif à la mise à jour du fonctionnement institutionnel local.

Ces connaissances originales permises par ces deux ethnographies prennent toutes leurs dimensions une fois mises en perspective. « L'enquête sur les croisements » (Zimmerman, Werner) offre alors un cadre analytique fécond pour appréhender nos cas d'étude de façon complexe et dynamique. L'histoire croisée offre la possibilité de construire une multitude de chevauchements, présentant un intérêt tant du point de vue épistémologique qu'analytique de la compréhension de la fabrique de la participation. Trois types de croisements se distinguent. Le premier correspond aux « croisements internes à l'objet étudié ». Il s'agit de la mise en perspective historique de chacune des politiques publiques. L'enjeu est de retracer « les moments et les phénomènes en amont du croisement » (*ibid.* p24). Cela permet, par exemple, d'identifier la fonction stratégique de certains acteurs dans la gestion des dispositifs participatifs au cours du temps. L'implication successive de l'Archidiocèse de Recife-Olinda, des organisations non gouvernementales (ONG), et de l'Université, dans l'appui au mouvement social ou dans son rôle d'articulation avec les pouvoirs publics est une clef d'intelligibilité indispensable à l'entendement des transformations à l'œuvre au sein du PREZEIS. L'étude des modes de participation de ces intermédiaires constitutifs de la société civile brésilienne offre une contribution intéressante pour l'analyse des institutions participatives. Ce type de croisement est fécond pour la compréhension de l'objet dans son contexte. Ces chevauchements ont été permis par un important travail de recherche

---

<sup>1</sup> Les tentatives de restitution de mes travaux ont été inégalement reçues en fonction des acteurs et institutions.

<sup>2</sup> Il s'agit de rendre compte aux enquêtés de ce qui leur a été pris, dans le cadre d'un échange basé sur un rapport moral non explicite.

<sup>3</sup> Bien que celle-ci du souhait plus que de la réalité, ces restitutions visent à outiller les différents acteurs dans leurs pratiques. Deux groupes peuvent être distingués : les participants et les organisateurs. Avec les participants, l'enjeu est de les accompagner dans un processus *d'empowerment*. De les renseigner sur le fonctionnement de l'administration et sur les rapports de force en place. Du côté des administrations il s'agit de mettre en lumière le fonctionnement et de questionner sur des possibles problématiques qui pourrait se poser.

documentaire complété par quelques entretiens réalisés par mes soins ou par d'autres chercheurs<sup>1</sup>. Elle a été nécessaire pour retracer la genèse et l'institutionnalisation des processus de participation. Du côté échirollois, elle a été facilitée par les services d'archives. Dans le cas *recifense*, elle a été beaucoup plus complexe. Même avec des autorisations, il y a eu un filtrage important de l'information. De plus, l'organisation des archives est beaucoup plus chaotique.

Le second type de croisements est relatif aux points de vue. Il s'agit des "choses que le chercheur croise" (Ibid. p. 25). Dans ce cas, c'est l'observation de la mise en œuvre de la participation depuis Échirolles d'une part, et Recife d'autre part. Cela permet d'aborder l'objet dans son caractère processuel. Des phénomènes d'interaction et de circulation entre les terrains peuvent être identifiés. Par exemple, la mise en perspective internationale du processus de catégorisation du "quartier" et de la "*comunidade*", à travers le Droit à la ville (1968), étudié dans le deuxième chapitre s'inscrit précisément dans ce type de croisement. La notion de "droit à la ville" va circuler, être appropriée et réinterprétée dans chacun des deux contextes. Les convergences avec les concepts de proximité et de participation offrent une clef de compréhension stimulante dans l'étude des processus de catégorisation. Dans ce cadre, "ce qui importe ici, ce n'est pas tant le caractère réflexif que l'ensemble des opérations techniques d'entrecroisement. À ce titre, le cadrage de l'objet et le positionnement du chercheur relèvent d'une double herméneutique, où objet et point de vue se constituent en interaction croisée." (Ibid. p. 26)

Cela nous amène au troisième type de croisement pris en compte, celui du rapport du chercheur à son terrain. Dans ce cas, il faut avant tout étudier "la manière dont les préalables de l'enquête façonnent l'objet, et inversement, sur la manière dont les caractéristiques de l'objet influent sur les paramètres de l'enquête" (ibid. p. 27). Ainsi, il s'agit d'une part de s'intéresser au processus de construction de l'objet de recherche en lui-même et de ses catégories constitutives, et d'autre part, d'interroger ce qu'elles signifient pour le chercheur et son contexte d'analyse. Les différences linguistiques sont à ce titre particulièrement illustratives. Revenons sur la notion de "quartier". En France, elle correspond à une échelle géographique, mais également à une catégorie de l'action publique, pour nommer de manière plus générale les quartiers populaires. Au Brésil, la traduction textuelle de quartier est "*bairro*". Or, ce terme n'est utilisé que dans sa dimension géographique. Sinon, d'autres termes sont employés, comme *favela* ou *comunidade*. Le premier renvoie à l'ensemble des quartiers populaires autoconstruits. Le second équivaut littéralement à "communauté", c'est-à-dire au groupe d'individus vivant dans le territoire en question. Alors que la *favela* est un vocabulaire

---

<sup>1</sup> Le service des archives de la Ville d'Echirolles a réalisé de nombreux entretiens avec d'anciens fonctionnaires et élus importants de la ville.

plutôt péjoratif, la *comunidade* est chargée positivement. Ainsi, dans le langage courant, et progressivement dans l'action publique, l'usage de *comunidade* est préféré à *favela*. En France, la notion de "communauté" est dépréciative, faisant notamment référence au communautarisme. L'historicisation des processus de catégorisation et leurs mises en perspective, par rapport à la grille d'analyse située du chercheur, sont indispensables afin de contrôler les incidences de l'asymétrie constitutive du rapport entre le chercheur et son terrain d'étude. Ces tentatives d'objectivation sont toujours partielles, mais stimulent le perpétuel réajustement de la définition des objets et des grilles d'analyse permettant la construction de zones de validité dynamiques.

Ces croisements vont s'exécuter de manière relativement désordonnée dans des opérations d'autoajustement de l'objet, des catégories et des grilles d'analyse. Ainsi, le travail d'objectivation se déroule dans l'agrégation du processus d'historicisation de l'objet de recherche et de la méthodologie et du questionnement sur les catégories. "En partant des différences propres entre chacun des points de vue possibles, en faisant parler leurs différences et la manière dont historiquement, celles-ci se sont constituées, l'histoire croisée offre la possibilité de ré-agréger ces éléments et de produire des effets de connaissance propres." (*ibid.* p. 38) L'ethnographie associée à "l'enquête sur les croisements" permet alors de déterminer des zones de validité favorable à une montée en généralité mesurée et assumée.

## ORGANISATION DE LA THESE

La thèse s'organise en deux parties, composées respectivement de deux et trois chapitres. Alors que les premières se différencient en fonction des méthodes de recherche employées, les seconds se distinguent par l'une des cinq entrées problématiques choisies et présentées plus en amont de cette introduction. Pour faciliter la lecture et permettre une approche monographique, les deux premières sections de chaque chapitre se dédient à la présentation d'abord du cas *recifense* puis du grenoblois, avant d'être mis en perspective dans la troisième, afin d'initier une montée en généralité.

La première partie, **la participation à travers l'histoire croisée de la politique de la ville grenobloise et du PREZEIS *recifense***, reconstitue en contexte l'émergence et les évolutions de l'impératif participatif dans les quartiers populaires des métropoles de Grenoble et Recife. Le premier chapitre retrace le parcours sinueux des premières expérimentations démocratiques soutenues par les pouvoirs publics, du début des années 1960, jusqu'à leur inscription dans le droit dans les années 1980. Le deuxième chapitre présente les différentes étapes du processus d'institutionnalisation d'une offre de participation populaire depuis la fin

des années 1980. Elle dévoile les enjeux politiques et sociaux de celle-ci et les circonstances de sa réalisation.

La méthode ethnographique constitue le cœur de la deuxième partie intitulée, **ethnographies comparées des gouvernances participatives des projets de requalification urbaine**. L'accent est porté sur le décalage entre les règles régissant en principe les dispositifs et leur implantation réelle. Les troisième et quatrième chapitres analysent respectivement les effets des procédures et des pratiques de mobilisation et d'organisation concrète du débat sur l'engagement des participants et la constitution d'un public. Ils exposent les limites et les conditions de félicité de l'instauration d'une véritable démocratie délibérative à l'échelle locale. Le cinquième et dernier chapitre systématise les stratégies et tactiques de gouvernements municipaux dans la construction de grands projets urbains. L'analyse des coulisses de la gouvernance éclaire la diversité des formes de négociations non formalisées ou non publiques dans la prise de décision.

Ces cinq chapitres s'appuient sur un important matériau empirique. Les récits de terrain et les biographies des individus rencontrés ponctuent, sous la forme d'encadrés et de portraits, l'ensemble de la thèse. Ce choix émane de plusieurs intentions : rendre compte de la réalité des cas étudiés ; illustrer de manière située les discours et actions des acteurs. Ce récit immersif dévoile la particularité de la question abordée, de manière à contourner l'écueil d'une généralisation totalisante qui accompagne parfois le procédé de catégorisation.

PREMIÈRE PARTIE : LA PARTICIPATION A  
TRAVERS L'HISTOIRE CROISEE DE LA  
POLITIQUE DE LA VILLE GRENOBLOISE  
ET DU PREZEIS RECIFENSE

Au cours de cette première partie, j'étudie les conditions d'émergence et d'institutionnalisation de l'impératif participatif dans les quartiers populaires des métropoles de Recife et Grenoble. J'appréhende leur traduction formelle dans les pratiques des institutions locales. Leur histoire croisée « rompt avec une perspective, unidimensionnelle, simplificatrice et homogénéisante, au profit d'une approche multidimensionnelle ». Elle donne « droit de cité à la pluralité et aux configurations complexes qui en découlent. » (Wermer, Zimmerman, p. 22).

Grenoble, dans les années 1960 et 1970, sous l'influence des groupes d'action municipale (GAM), devient un laboratoire des politiques urbaines. La rhétorique autogestionnaire portée par la deuxième gauche, dont le maire Hubert Dubedout est le porte-parole, se répand nationalement et participe de l'urbanisation du discours politique (Busquet, 2007), aboutissant aux premiers programmes DSQ. L'impératif participatif s'impose comme une marque de fabrique de l'intervention territoriale. Les dispositifs démocratiques, d'abord testés dans les quartiers prioritaires, se généralisent progressivement et constituent de nouveaux référentiels de l'action publique locale. La reconstitution de l'histoire de l'intervention publique dans le quartier des Villeneuves situé sur les communes d'Échirolles et Grenoble a alors un double intérêt. D'une part, elle contribue à comprendre le fonctionnement administratif dans la mesure où ce quartier a été un territoire d'expérimentation et de formation pour les fonctionnaires en devenir. D'autre part, elle compose un chapitre du récit national de la politique de la ville. L'étude des Villeneuves, situées sur deux communes, apporte une compréhension des processus de production endogènes et exogènes de l'intervention dans les quartiers populaires et des échanges réciproques entre les échelles municipale, intercommunale et nationale. Elle illustre concrètement la spécificité française du mille-feuille institutionnel que la politique de la ville essaie d'accorder.

La mairie de Recife, sous l'influence de différentes organisations des mouvements sociaux et de l'Église catholique, établit des approches alternatives de la construction de l'habitat populaire en s'appuyant sur des pratiques vernaculaires. Plus qu'un discours, la participation effective des habitants dans l'édification de leur maison s'impose comme une alternative aux défaillances de l'État. Le programme de régulation des zones spéciales d'intérêt social naît de ces premières expérimentations. Il en est la traduction institutionnelle. Cette politique instaurant pour la première fois une gouvernance partagée au lendemain de la dictature militaire, reste malgré tout limitée aux frontières municipales. Cependant, son histoire marque durablement l'ensemble des politiques urbaines du pays. La retracer offre un fil rouge intéressant pour comprendre un pan de l'évolution démocratique de la ville de Recife, dans la mesure où l'offre s'est construite autour, de manière complémentaire ou concurrentielle.

Dans chacun de ces deux cas, l'histoire permet de mettre à jour des expérimentations singulières. Outre l'intérêt académique de l'objet en lui-même, cette approche offre aussi des

pistes d'investigations particulièrement fécondes de la compréhension des phénomènes démocratiques actuels. Le détour par le passé pondère l'apparente « innovation démocratique » relative aux dispositifs récents qui imprègne fortement les chercheurs qui les étudient (Cossart, Talpin, Keith, 2012). Cet exercice complète la démarche initiée par Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (2010, 2011), qui, à la suite de Pierre Rosanvallon, s'attèlent à retracer la généalogie de la démocratie participative. Ils montrent qu'avant la naissance du vocable autour de la démocratie participative des années 1960-1970, existaient des expériences bien plus anciennes datant du 19<sup>e</sup> siècle. Sans minimiser la nouveauté des phénomènes à l'œuvre, notamment à travers d'importants processus d'institutionnalisation et de diffusion des pratiques, cette démarche vise à redonner de l'épaisseur historique à l'émergence de politiques publiques considérées comme « pionnières ».

« L'enquête sur les croisements » proposés par Werner et Zimmermann (2005) offre un cadre théorique fécond, tant du point de vue épistémologique qu'analytique, pour appréhender nos cas d'études de façon complexe et dynamique, en considérant les configurations spécifiques de chacune des situations. Ces croisements se réalisent de manière désordonnée dans des opérations d'autoajustement de l'objet, des catégories et des grilles d'analyse. Ainsi, le travail d'objectivation se déroule dans l'agrégation du processus d'historicisation de l'objet de recherche et de la méthodologie et du questionnement sur les catégories. J'exécute trois types de chevauchements. Ils se traduisent dans la dernière section de chacun des deux chapitres. Le premier vise à éclaircir les configurations locales et nationales dans lesquels émergent et s'institutionnalisent la politique de la ville et le PREZEIS. Le second éclaire l'hétérogénéité des institutions et la similarité des profils d'acteurs. Le troisième interroge le sens politique et démocratique de l'impératif participatif dans ces deux territoires.

# **CHAPITRE I. LA GENESE : D'UNE REVENDEICATION D'UN DROIT A LA VILLE A L'IMPERATIF PARTICIPATIF**

Au début des années 1960 naissent les premières expériences emblématiques d'association des citoyens à la construction de leur quartier dans les métropoles de Recife et Grenoble : Cajueiro Seco et les Villeneuves. Le premier est à peine construit qu'il est aussitôt détruit. Le second aboutit et existe encore aujourd'hui. Malgré ces destins distincts, tous deux touchent la mémoire collective. L'un laisse un souvenir édulcoré d'une tentative inachevée, l'autre, le goût amer d'une "utopie manquée". Vingt ans plus tard germent dans ces métropoles les premières politiques publiques spécifiques aux territoires populaires. Elles décrètent l'implication des habitants aux décisions qui les concernent. Jarbas Vasconcelos, maire de Recife, crée le programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt social (PREZEIS), et Hubert Dubedout, maire de Grenoble, la politique de la ville.

À Recife, le lien entre Cajueiro Seco et le PREZEIS n'est pas évident. Un régime militaire d'une vingtaine d'années les sépare. À Grenoble, la filiation est plus directe. Les Villeneuves et la politique de la ville ont un même père. La reconstitution de leur histoire respective contribue à établir une généalogie en contextes de la genèse de l'impératif participatif dans les quartiers populaires de chacune des deux métropoles. D'une part, ces histoires donne des clefs dans la compréhension des processus d'institutionnalisation qui feront suite (chapitre 2) et de ses jeux d'acteurs (chapitre 3, 4 et 5). D'autre part, elle complète les recherches s'engageant dans des approches diachroniques.

En France, les deux ouvrages collectifs successifs de Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer portant sur la genèse (Bacqué et Sintomer, 2010) puis sur la généalogie (2011) de la participation posent les bases d'une "histoire croisée" de la démocratie. Dans le premier, ils se concentrent sur les transferts et les acteurs dans la circulation et les trajectoires des techniques, des rhétoriques et des savoir-faire. Dans le second, ils prolongent ces réflexions, en les réinscrivant dans le temps long. Outre une série de contributions s'attellant à réaliser une généalogie des catégories<sup>1</sup>, d'autres mettent en perspective des monographies précises entre la France et les États-Unis. Ils poursuivent et élargissent ce chantier (Cossart, Talpin et

---

<sup>1</sup> Une part de ces contributions se focalisent sur l'évolution des catégories tels que habitants / citoyens (Neveu, 2011), autogestion (Hatzfeld, 2011 ; Lefebvre, 2011), empowerment (Bacqué et Biewener, 2011), démocratie participative et démocratie délibérative (Sintomer, 2011b ; Hayat, 2011). Pour reprendre les mots de Catherine Neuve (2011) « les apparentes continuités, et les ruptures dans les termes désignant les catégories » constitue « un révélateur puissant des transformation politiques à l'œuvre ».

Keith, 2012). Néanmoins, ils étudient peu les années 1960 et 1970, qui sont plutôt l'apanage de la sociologie des mouvements sociaux. Seuls les travaux portant sur l'Alma Gare à Roubaix font figure d'exception (Cossart et Talpin, 2015 ; Hatzfeld, 1986). Au contraire, la politique de la ville depuis sa création est un objet privilégié des chercheurs en sciences sociales s'intéressant aux questions de pauvreté et d'inégalités. La frontière entre la recherche académique et l'action publique est particulièrement trouble dans ce champ où les rôles des chercheurs, experts, militants et décideurs ont tendance à se confondre (Tissot, 2005, 2007.). Pourtant ces recherches, à part quelques cas (Bacqué, 2005 ; Blanc, 2007 ; Le Galès, 1995b ; Epstein, 2013a), se bornent au territoire français. Elles se partagent entre des travaux en études urbaines étudiant sa mise en œuvre dans un ou plusieurs cas localisés, et des recherches historiques ou sociologiques à l'échelle nationale. Les moyens dédiés, le manque de volonté politique, et le design de programmes sont autant d'arguments expliquant les limites de la *démocratie de proximité* (Sintomer et De Maillard, 2007).

Au Brésil, bien que les premières recherches sur la participation apparaissent dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Pinheiro, Hall, 1979), c'est surtout à partir des années 1930-1940 qu'elles se systématisent (Valla, 1998). Une lecture unifiante de l'État domine ces analyses, opposant mouvements sociaux et pouvoirs publics. Or, des travaux récents dépassent cette dichotomie. Ils décrivent les perméabilités de ces catégories (Abers et Tatagiba, 2015 ; Abers et Von Bülow, 2011 ; Lavallo, 2014). Dans cette perspective, à contre-courant de la sociologie politique brésilienne du XX<sup>e</sup> siècle, Marie-Hélène Sa Vilas Boas (2017) invite donc à étudier à nouveau frais l'histoire démocratique brésilienne, en se focalisant notamment sur la période dictatoriale. En effet, contrairement à ce qui est généralement admis, le gouvernement militaire de 1964 entretenait des rapports avec la société civile et a développé un discours et des pratiques participatives. Elles ne sont pas uniquement l'œuvre des mouvements sociaux appuyés par l'Église Catholique. Elles sont l'objet d'un entremêlement plus complexe dans lesquels les relations interpersonnelles entre certains intermédiaires jouent un rôle clef. Recife en a été le théâtre, tout comme d'autres villes du Brésil. De ce fait, il y a un véritable enjeu à comprendre de manière plus précise et dynamique les interactions entre l'État et la société civile durant cette période, donnant des indications sur le cadre d'émergence de ces politiques publiques.

Cet état de l'art fait apparaître trois lacunes, dans l'objet étudié, la perspective adoptée et la méthodologie employée. Les chercheurs ont peu documenté les expériences participatives locales portées par les pouvoirs publics pendant les années 1960 et 1970, alors même qu'elles marquent l'imaginaire collectif et que leurs promoteurs façonnent concrètement l'institutionnalisation de la participation. La sociologie des mouvements sociaux, largement privilégiée pendant cette période, limite aussi une lecture plus complexe et interactive de la

production de l'action publique. Enfin, le peu de travaux s'inscrivant dans une dimension transnationale restreint l'identification des conditions particulières ou communes relative à l'émergence de ces expériences. L'analyse de la genèse de l'impératif participatif se traduisant dans la création du PREZEIS et de la politique de la ville à partir des études de cas de Grenoble et Recife contribuent à les combler. Trois questions guident mon propos. Pourquoi et comment apparaissent les premières expérimentations démocratiques ? Par qui et comment sont-elles mises en œuvre ? Quelle est l'influence de ces expériences locales sur ces deux politiques publiques ?

Enfin, dans ces deux contextes distincts, dans quelle mesure peut-on parler d'un impératif participatif ? Ne sont-ils finalement pas multiples, variant sous l'influence d'une dialectique entre les acteurs des mouvements sociaux urbains et l'adaptation des politiques urbaines aux besoins du capitalisme qui évolue sous l'effet de tensions contradictoires internes ? À la suite de Marie-Hélène Bacqué (2005), j'émet l'hypothèse que ces propositions ne sont pas suffisantes. L'impératif participatif se construit entre une idéologie libérale et une revendication démocratique, se rejoignant dans une critique commune de l'action publique, considérée comme trop centralisée et cloisonnée et ne répondant pas aux préoccupations des classes populaires.

Le chapitre s'organise en trois sections. Les deux premières retracent l'histoire des politiques urbaines des quartiers populaires *recifenses* (1) et grenoblois (2). L'analyse s'appuie sur des monographies réalisées par d'autres chercheurs. L'étude d'archives ainsi qu'une série d'entretiens semi-directif la complètent. La troisième section met en perspective les deux premières autour de trois points : la crise du logement, la critique des modes de production de l'urbain et les traductions divergentes de l'impératif participatifs.

# I DE CAJUEIRO SECO AU PROGRAMME DE REGULARISATION DES ZONES SPECIALES D'INTERET SOCIAL (PREZEIS) : UN DROIT A LA VILLE PAR LE BAS ? (1963-1987)

La plupart des chercheurs brésiliens étudiant la question démocratique s'accordent à dire que l'institutionnalisation de la participation dans les politiques publiques est le fruit des luttes portées par les mouvements sociaux de la seconde moitié de la dictature militaire<sup>1</sup>. Le mouvement national pour la réforme urbaine joue un rôle fondamental dans la formulation d'un droit au logement et à la ville des classes populaires<sup>2</sup> (Júnior et Uzzo, 2009). Ces revendications, depuis les années 1960 à la fin des années 1980, connaissent des motivations et des applications variables au cours des régimes dans lesquelles elles se passent. À partir d'une mise en perspective de travaux d'universitaires brésiliens, entre l'histoire de l'architecture et de l'urbanisme et la sociohistoire d'expérimentations démocratiques à Recife, je retrace la genèse de l'impératif participatif. À la suite d'Evelina Dagnino (Dagnino, 2004), j'émet l'hypothèse que son émergence est le fruit d'une *confluence perverse* entre deux projets politiques diamétralement opposés. L'apparente proximité dans l'affirmation de l'association de la société civile à la chose publique, par l'emploi de références communes, floute les différences, dilue les nuances et réduit l'antagonisme entre ces deux projets, aboutissant à une *crise discursive* profonde. Leurs usages reflètent des définitions distinctes de la démocratie. D'une part, la stratégie néolibérale dépolitise et individualise la notion de citoyenneté. Elle conduit à une conception minimaliste de la démocratie. De l'autre, sous l'action des mouvements sociaux, on assiste à une amplification la citoyenneté (individuelle et collective). Elle implique « une reconnaissance de l'autre comme sujet porteur d'intérêt valide et de droit légitime » (Telles, 1994, p. 46 dans Dagnino, 2004). Le dynamisme de la société civile garantit la vitalité démocratique. L'analyse de cette *confluence perverse* non seulement dans une perspective discursive, mais aussi sur la mise en pratique de ces termes dans des expérimentations concrètes, montre les entremêlements de ces approches et leurs influences réciproques. L'étude des collaborations entre membres de la société civile et pouvoirs publics illustre l'hybridation progressive d'un modèle participatif évolutif sous l'influence des acteurs internationaux, nationaux, mais surtout des forces politiques et sociales locales, donnant une tonalité singulière au cas *recifense*, à contre-courant d'une homogénéisation des politiques publiques sous l'influence du néolibéralisme.

---

<sup>1</sup> Cette décennie, dite « mouvementiste », voit la (ré)émergence de mobilisation sociale forte ainsi que la constitution d'alliances entre différents corps de la société civile brésilienne.

<sup>2</sup> Le Brésil ne dispose pas de politique de logement social. Il assure la construction des logements qu'il donne aux populations délogées.

Tout d'abord (1), à partir de la recherche de Diego Inglez de Souza, *Reconstruindo Cajueiro Seco* (2009), je retrace la naissance de ce projet « révolutionnaire » du début des années 1960. Contrairement, à l'historiographie de l'architecture moderne traitant cette tentative comme un fait exceptionnel, l'auteur l'a réinscrite dans son contexte local de lutte contre les *mocambos*<sup>1</sup>, national, d'ouverture démocratique, et internationale, de guerre froide. Cette contribution permet de penser dans une nouvelle perspective « la réforme urbaine et le processus d'urbanisation du pays, Histoire des vaincus, qui, du point de vue de l'architecture et de l'urbanisme, formulaient un Brésil “qui aurait pu être, et qui ne fut pas” » (Inglez de Souza, 2009, p.208). L'enquête dans le passé de cette expérience participative avortée fournit des éléments importants dans la compréhension de l'émergence « du droit à la ville et de l'image générale de la crise d'urbanisation du pays. » (*Ibid*, p.159). Ensuite, en m'appuyant sur les thèses d'histoire de l'urbanisme de Maria Angela Souza de Almeida (1991) et de Diego Inglez de Souza (2014), je fais un panorama rapide des politiques de l'habitat au Brésil et en particulier à Recife entre 1964 et 1983 (2 et 3). Enfin, les travaux plus sociologiques de Luis de la Mora (1993), Dominique Vidal (1998) et Alexandrina Moura (1987) me permettent de revenir sur l'expérience du mouvement des *Teimosinho* et de son influence sur le PREZEIS. Le croisement de ces cas, au prisme de leur mise en œuvre concrète, montre, sans tomber dans les travers d'une reconstruction mythique du rôle des mouvements sociaux, comment la participation s'impose progressivement comme un nouveau paradigme de l'action publique locale.

## I.1 LES PREMISES D'UN DROIT A LA VILLE : L'EXPERIENCE AVORTEE DE CAJUEIRO SECO (1963-1964)

Le début des années 1960 est une période fertile, mais perturbée pour le Brésil en général et le Pernambouc en particulier. Elle est fertile dans le sens où « le “peuple” occupe pour la première fois au Brésil une place dans les formulations des intellectuels, politiques, artistes et architectes dans la “révolution brésilienne” » (Inglez de Souza, 2009, p. 61). Cet intérêt pour le populaire permet l'expression de revendications jusque-là peu entendues. Cependant elle reste perturbée par les conflits et la radicalisation du cadre politique brésilien. La fragmentation et la confrontation des forces populaires et conservatrices déstabilisent l'équilibre des valeurs et des cadres de légitimité des institutions brésiliennes. Dans le

---

<sup>1</sup> Ce sont des habitations précaires autoconstruites dans lesquelles les esclaves en fuite se cachaient. Etymologiquement, le mot vient de *mukambu*, en kimbundu et en kicongo (langue de différentes parties de l'Afrique Centrale). Il désigne un bâton en forme de fourche destiné à ériger des cabanes (Gomes, 2015). À Recife, c'est ce terme qui est privilégié à celui de “barraco” jusqu'aux années 1970. Un ensemble de barracos ou de *mocambos* constituent une *favela*.

contexte des « réformes de base<sup>1</sup> » menées par le gouvernement socialiste de João Goulart et la guerre froide, la société est sujette à d'importantes divisions.

Dans cette situation, le Nordeste, et le Pernambouc plus précisément, deviennent des territoires stratégiques pour le gouvernement dans la construction d'une société juste et égalitaire. Les inégalités augmentent. L'économie brésilienne atteint un certain degré de différenciation à travers l'industrialisation des régions Sud et Sudeste, et du déplacement de ses centres de décisions vers l'intérieur du pays. Ces indicateurs sont préfigurateurs de la « Prérévolution brésilienne<sup>2</sup> », devant aboutir à la « conquête de l'autodétermination » et au développement des zones sous-développées du Brésil (Furtado, 1962). Le Nordeste<sup>3</sup> devient un enjeu national. En 1959, le gouvernement crée la surintendance pour le développement du Nordeste (SUDENE). Elle doit établir une stratégie de développement économique et social de la région.

Ce nouvel intérêt est une réponse aux transformations sociales endogènes aux territoires. Les luttes se font plus intenses. Les mouvements sociaux s'associent pour résister à l'expulsion foncière. Les ligues paysannes — LC (*Ligas Camponesas*) sont fondées en 1955, dans le Pernambouc, à l'*Engenho Gailéia*<sup>4</sup>. Ce combat inspire de nombreux autres paysans et les pousse à se structurer. Les LC prouvent la nécessité de la réforme agraire. Leur représentation au congrès national, à travers leur leader Francisco Julião<sup>5</sup>, facilite grandement les négociations. La question foncière participe activement à la construction d'un mouvement populaire, prenant part à l'émergence de nouvelles figures politiques de différents horizons. Les secteurs progressistes de l'Église catholique se lient également à ces organisations. « L'église venait participer à la formulation d'alternatives à la polarisation entre les mondes socialiste et capitaliste interférant dans l'organisation du travail et proposant des solutions dans la lignée du corporatisme. » (Inglez de Souza, 2009, p. 76) En parallèle, Miguel Arraes, maire socialiste<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Les réformes de base sont un ensemble de lois menées par le gouvernement de João Goulart, alors président du Brésil (1961-1964). Elles avaient comme ambition la transformation structurelle du pays (agriculture, éducation, politique, urbaine et bancaire) afin réduire les inégalités et dépasser la situation de "sous-développement".

<sup>2</sup> Furtado, C. (1962). *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro : Fundo da cultura.

<sup>3</sup> La délimitation du Nordeste comme lieu spatial et imaginaire est relativement récente (début du XX<sup>e</sup> siècle). La région transporte avec elle un certain nombre de mythes et stéréotypes qui connaissent des évolutions depuis sa création. Cette perspective « révolutionnaire » et « développementiste » s'inscrit pleinement dans la construction de cette vision qui fait ce qu'est le Nordeste aujourd'hui. (Albuquerque Júnior, 1999)

<sup>4</sup> « La lutte symboliquement la plus importante a eu lieu dans le Pernambouc, pour la possession de Engenho Galiléia, situé dans la municipalité de Vitória de Santo Antão. La propriété était un engenho désactivé, la production de sucre avait été stoppée et il était loué à des paysans en petits lots. Sous la menace de leur expulsion par le propriétaire, apparemment destinés à l'élevage de bétail, les occupants ont résisté par des moyens légaux pendant 5 ans. Finalement, le terrain est désapproprié par le gouvernement fédéral » (Fausto cité par Inglez de Souza, 2009, p.74)

<sup>5</sup> Il est élu député fédéral, affilié au parti socialiste brésilien (PSB) en 1962. Il est une figure importante dans le mouvement pour la réforme agraire.

<sup>6</sup> Il est affilié au parti social travailliste (PST), allié du président João Goulart.

de Recife, crée le mouvement de culture populaire – MCP *pernambucano*, entité privée sans fin lucrative, financée par les pouvoirs publics (État et municipalité) et appuyée par la société civile. Cet espace, permettant la convergence de « perspectives aussi diverses que le développementalisme national, le populisme-travailleiste, le social catholicisme, le marxisme-léninisme et le mouvement paysan du Nordeste », apparaît comme l'une des « principales références nationales d'approximation entre l'État et la société civile » (ibid. p. 91). Le principal objectif du MCP est de conscientiser les classes populaires à partir de leurs propres conditions de vie sociale, religieuse et culturelle. Sa philosophie est marquée par la pensée de Paulo Freire<sup>1</sup>, initiateur de la démarche et coordinateur du projet pédagogique. Cette organisation facilite l'ascension de forces populaires représentées par la gauche. Ces mouvements alimentent largement le débat politique sur la « révolution » en cours.

Dans ce contexte, la question de l'habitat et de l'urbanisme est un défi majeur. La croissance urbaine est alimentée par l'exode rural, impliquant la multiplication des *mocambos*. Face à la prolifération de ces formes d'habitat, l'éradication est toujours privilégiée comme le démontre la création du service social contre le *mocambo* (SSCM), dans les années 20 par Agamenon Magalhães<sup>2</sup>. En 1939, cette volonté d'éradication va plus loin et la ligue sociale contre le *mocambo* voit le jour. Cette organisation de la société civile, dont les principaux signataires sont le gouvernement et des entreprises de construction, doit parvenir à « l'extinction de ce type d'habitat, et inciter à la construction de maisons populaires hygiéniques et faciles d'acquisition » (Melo, 1985, p. 106). Mais à partir de 1950, un changement de perspective s'engage à travers le plan de métropolisation de la ville de Recife élaboré par l'ingénieur Antônio Bezerra Baltar. Sensible aux idées du mouvement « économie et humanisme »<sup>3</sup>, il propose une nouvelle manière d'expliquer les phénomènes d'urbanisation. Pour lui,

le *mocambo* est, dans la réalité, une synthèse concrète en forme pseudo-architectonique d'une conjonction de désajustements d'ordre économique, social et même psychique. Il faut pointer les avantages de quelques-uns de ces aspects, comme l'adaptation spontanée à des conditions économiques déterminées et l'adéquation aux caractéristiques du climat tropical. Mais, le problème du *mocambo*, c'est son habitat. Il n'a pas les conditions nécessaires pour l'établissement d'un cadre de vie civilisé et ouvert, du fait de la précarité des matériaux de construction et de l'absence de détails constructifs et hygiéniques essentiels [...]. Comme fait anthropologique et géographique, le *mocambo* est une résurgence de l'esclavage et de la culture et civilisation africaine, transplantée au Brésil. Comme fait économique, c'est le signal sensible

---

<sup>1</sup> Paulo Freire est un des intellectuels les plus notables dans l'histoire de la pédagogie à l'échelle internationale. Sa *Pédagogie de l'opprimé* (1970) est une contribution majeure pour les mouvements de l'éducation populaire.

<sup>2</sup> Agamenon Magalhães (1893-1952) est un proche de Getúlio Vargas. Il est nommé gouverneur de l'État de Pernambouc durant sa présidence entre 1937 et 1945.

<sup>3</sup> Baltar et Louis Joseph Lebreton ont d'ailleurs eu l'occasion de collaborer plusieurs fois, notamment dans le cadre d'une étude réalisée en 1955 portant sur le développement et l'implantation de l'industrie au Pernambouc et dans le Nordeste. (Pontual, NC)

d'un manque de pouvoir d'achat résultant d'un désajustement technico-professionnel et d'un déséquilibre sociétal. En tant que phénomène de psychopathologie sociale, il a encore une forme de conformisme avec la misère, sentiment collectif des plus désastreux du point de vue du progrès de la région. Pour aborder ce problème avec des possibilités de succès, il faudrait aborder des problèmes extrêmement graves du complexe social actuel, en évitant l'ingérence des moyens d'action normaux de l'initiative privée et même du pouvoir public tel qu'il est actuellement constitué. (Baltar cité par Inglez de Souza, p.129)

Cette vision guide fortement le plan d'urbanisation que l'urbaniste Baltar et le père Lebre<sup>1</sup> élaborent. Les processus de périphérisation les poussent à imaginer une proposition à l'échelle intercommunale, en développant un plan à partir d'une approche multipolaire. Des villes satellites sont créées. Elles sont structurées autour du concept « d'unité de voisinage »<sup>2</sup> qui est ensuite repris par l'architecte Acácio Gil Borsoi (portrait 1) dans le projet de *Cajueiro Seco*, réponse à « l'invasion »<sup>3</sup> des *Montes Guararapes*.

---

### **Portrait I : Acácio Gil Borsoi (1924-2009) — coordinateur du projet de Cajueiro Seco**

Acácio Gil Borsoi est un architecte brésilien. Formé à Rio de Janeiro, il s'installe à Recife en 1951. Il est nommé professeur à l'école des beaux arts du Pernambouc puis professeur à la faculté d'architecture de Recife (actuelle faculté d'architecture de l'UFPE). Il est une figure importante du modernisme au Pernambouc et dans le Nordeste. Il réalise pendant cette période de nombreux édifices publics, il fréquente à cet effet, Pelopidas Silvera, qui devient par la suite Maire de Recife et proche de Miguel Arraes. Il est président de l'institut des architectes du Brésil au Pernambouc. En 1963, Gildo Guerra le nomme pour coordonner la démarche de Cajueiro Seco. À travers cette expérience, il essaie de mélanger la rationalité du modernisme à un projet social et participatif. Suite au coup d'État militaire, il sera emprisonné deux semaines, puis il continuera son activité d'architecte.

---

Dans ce contexte d'effervescence, l'élection du socialiste Miguel Arraes, le 31 janvier 1963 comme gouverneur du Pernambouc, constitue un tournant dans l'histoire *pernambucana* et

---

<sup>1</sup> Le père Lebre est notamment le créateur d'« Economie et Humanisme », centre de recherche et d'action sociale, dont la revue tire le même nom. Il participe au développement du concept de l'économie humaine (Lebre et Célestin, 1950).

<sup>2</sup> « Les unités de voisinage — ensembles (de 400 familles) essentiellement résidentiels dotés d'un type d'autosuffisance » (Baltar, 1951, p.98) — seront composées autour d'un « centre local » où sont réunis le commerce de détails, de genre, et d'objets d'utilisation quotidienne, les églises des différentes confessions existantes et l'école primaire. (Baltar, 1951, p.99) » (Inglez de Souza, 2009, p. 132)

<sup>3</sup> Le terme d'invasion, connoté négativement, est privilégié par les pouvoirs publics alors que les habitants font plutôt référence à celui d'occupation, chargé positivement.

nationale. Elle marque l'apogée du Front de Recife<sup>1</sup>. Le « peuple » accède enfin au pouvoir<sup>2</sup>. Dans son allocution à l'Assemblée législative de 1963 (Arraes, 2008 [1963]), il déclare : « je suis ici aujourd'hui, non au nom du peuple, non à la place du peuple, mais moi — homme du peuple, le peuple, pour assumer le gouvernement de l'État ». Son élection sonne comme une promesse révolutionnaire pour le développement économique et social du Pernambouc. « Le temps est passé des discussions académiques, des joutes oratoires pour défendre des positions théoriques importées et mal traduites. Maintenant, il est temps d'agir, de faire, de se confronter à la dure réalité qui est la nôtre, pour la comprendre et la modifier. » Son discours est en rupture avec celui de ses prédécesseurs. Il reconnaît le retard et la misère dont est sujet la région, pour mieux affirmer la nécessité d'une révolution : « La révolution brésilienne n'est rien de plus que l'effort de tout un peuple pour dépasser les conditions de retard et de misère ». Dans cette perspective, la participation populaire est une condition *sine qua non* de l'effectivité de son action. Sous son impulsion, l'État devient « le plus grand laboratoire d'expériences sociales et le producteur d'idées du Brésil » (Callado, 1979, p. 46). C'est dans cet esprit d'expérimentations révolutionnaires qu'émerge le projet de *Cajueiro Seco*. Le territoire de *Cajueiro Seco* se situe à la frontière de Recife, dans la ville de Jaboatão dos Guararapes (figure 5).

Il appartient à l'ordre des Carmélites, qui administre la chapelle *de Nossa Senhora dos Prazeres*. Depuis le milieu des années 1950, il fait l'objet d'âpres conflits entre la population, l'Église catholique, l'institut du patrimoine historique et artistique national (IPHAN) et le gouvernement de l'État. Les monts, classés au patrimoine historique brésilien, sont la propriété de l'ordre de Nossa Senhora dos Prazeres. Sous la pression de l'exode rural, des bidonvilles s'y sont créés au fur et à mesure des années. L'église jusqu'à la fin des années 1950 faisait payer un *aluguel do chão*<sup>3</sup>. Or sous l'influence du Pape Jean XXIII, elle réexamine son positionnement et sa conception du fait de la situation géopolitique. Son but est de jouer un rôle de médiateur entre les blocs de l'Est et de l'Ouest. Ainsi, les communautés ecclésiastiques de base (CEB) participent à la consolidation des mouvements populaires, favorisant l'émergence de leaders de gauche. De ce fait, l'église ne peut plus se satisfaire de l'occupation illégale, tout comme elle ne peut plus simplement demander le retrait des populations sans alternatives. Elle est mise sous pression par diverses parties, et notamment l'IPHAN à travers la voix de son directeur Ayrton da Costa Carvalho.

---

<sup>1</sup> A *Frente do Recife* (1955-1964) est une alliance politique rassemblant différents partis de gauches : communistes (dans la clandestinité), travaillistes, socialistes ainsi que des d'autres courants de gauche.

<sup>2</sup> Son discours d'intronisation comme gouverneur devant la chambre des députés porte le titre : « *O povo no governo* » (Le peuple dans le gouvernement)

<sup>3</sup> Littéralement, on pourrait le traduire par « loyer foncier ».

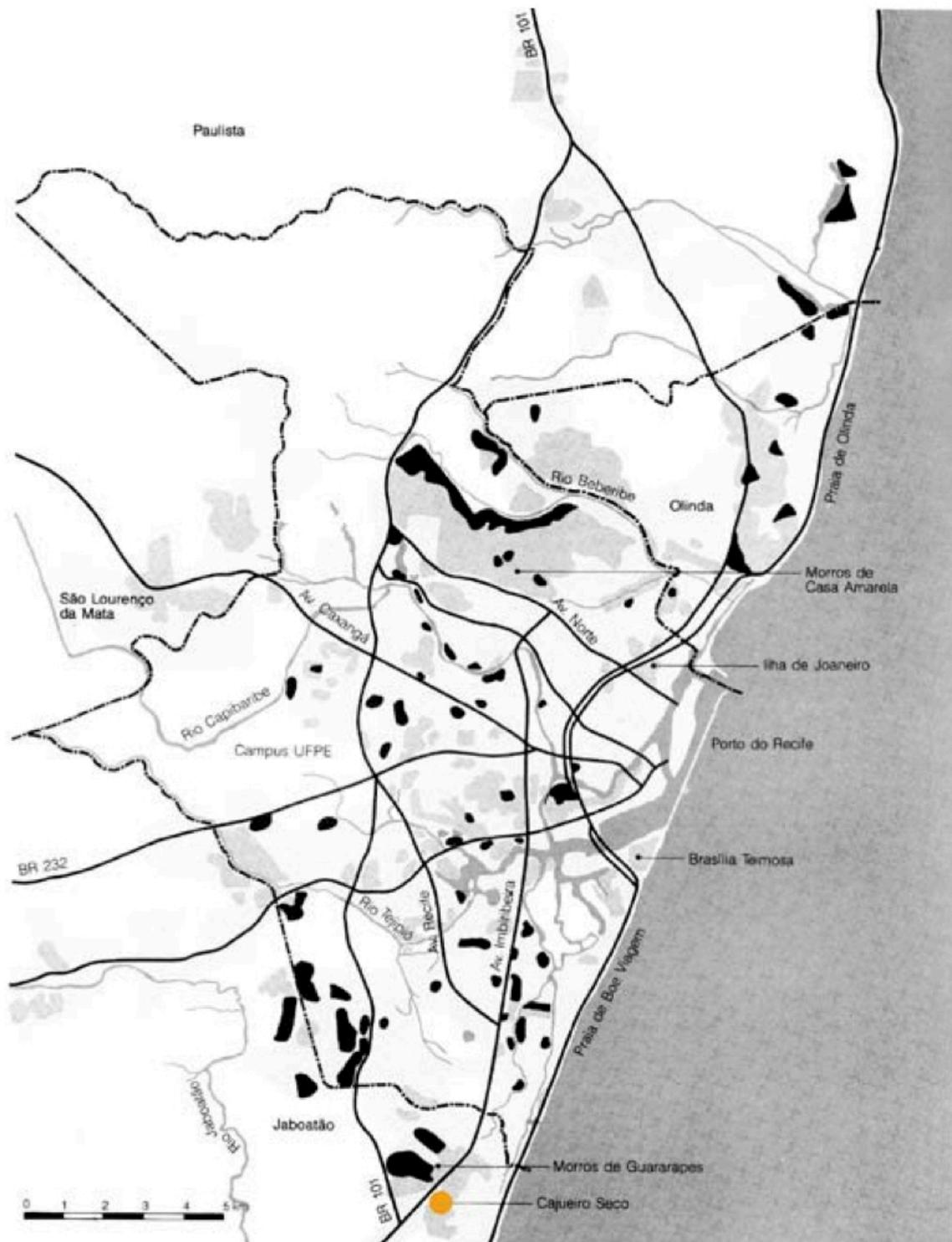


Figure 5: Plan de la région métropolitaine de Recife. (En gris, les favelas cartographiées en 1978, en noir, les invasions après 1978, en orange Cajueiro Seco (Inglez de Souza, 2010)

Les sites où se sont déroulées les batailles des Guararapes, appartenant à la chapelle de Nossa Senhora dos Prazeres, sont envahis par environ 3000 cabanes dénonçant hier, en entrevue pour le Diário, le professeur Ayrton Carvalho, chef du 1er district du DPHAN<sup>1</sup>. [...] Ces deux batailles des Guararapes sont les premières affirmations du nationalisme et c'est là qu'a été conquise l'unité nationale. C'est un patrimoine qui doit être respecté. Tout individu nationaliste doit préserver et respecter ce lieu mémorable. J'espère que le gouvernement de l'État, qui a déjà fait des démonstrations de sa bonne volonté, en demandant d'arrêter les constructions, coopère avec le DPHAN, cherchant une solution humaine pour les cas réellement existants. (Inglez de Souza, 2009, p.144)

Dans ce contexte de révolution douce de la société surgit l'expérience de Cajueiro Seco. Elle consiste à urbaniser un terrain proche des monts Guararapes pour régulariser la situation des familles occupantes. Elle se distingue des projets d'habitations classiques. L'enjeu est de garantir la permanence des membres de la communauté dans le même territoire tout en leur permettant de construire leur maison. L'architecte, Acácio Gil Borsoi, dans son entretien avec Diego Inglez de Souza, le relate clairement.

Gildo est arrivé un jour, c'était un truc horrible, la bureaucratie était impraticable, une sinécure terrible, de cette manière on ne pouvait rien faire. Il dit : — on va faire différemment, de cette manière, on ne va pas y arriver. Prend des gens qui n'ont rien à voir avec le gouvernement, on va faire une communauté différente. Valoriser les gens, leur donner l'autogestion. [...] Il a appelé les habitants pour le rencontrer [...] : « Dr Arraes va vous emmener dans un autre lieu ». On a découvert que l'ordre des Carmélites avait un terrain à Cajueiro Seco [...]. Alors, ça a été une course infernale avec les faibles ressources de l'État, un camion et un tracteur pour l'agriculture, pour aplanir la terre. Je faisais partie du projet d'urbanisation de la communauté. C'était les « super ilots »<sup>2</sup>, une maille de rues et des unités d'habitation au centre [...]. Il y avait beaucoup d'assistantes sociales. On a fait un recensement et on a transféré les 800 personnes. On a créé un centre communautaire géré par les habitants. Les sujets étaient discutés avec eux. [...] (Entretien réalisé par Inglez de Souza avec Borsoi en août 2006)

Borsoi signifie la volonté de Gildo Guerra, alors président du service social contre le *mocambo*, d'inverser la pensée sur le *mocambo* et son traitement. Ce dernier reconnaît que le changement ne peut se faire par l'administration, et qu'une des pistes est de mobiliser la société civile, dont l'institut des architectes du Brésil (IAB) et l'université peuvent être des acteurs importants. En effet, Gil Acacio Borsoi est membre de ces deux institutions. Il fait d'ailleurs appel à des architectes de l'IAB, ainsi qu'à certains de ces étudiants pour l'aider à imaginer le plan d'urbanisation de Cajueiro Seco. Outre la bureaucratie, c'est la philosophie même du service social contre les *mocambos* qu'il remet en cause : le *mocambo* ne doit plus être un

---

<sup>1</sup> Le DPHAN est l'ancêtre de l'IPHAN.

<sup>2</sup> La « superquadra » est le concept autour duquel est construit le plan urbain de Brasilia.

problème, mais la solution aux problèmes de logements. Il poursuit ainsi les réflexions de l'urbaniste Antônio Bezerra Baltar, durant une conférence à l'Assemblée législative de l'État :

Aujourd'hui, dans la pensée de l'actuel gouvernement, l'homme qui envahit la terre et construit son *mocambo*, l'homme qui réalise, de son propre effort, son habitation populaire, cet homme donne une solution à un grave problème social, il travaille au bénéfice de sa propre famille et il mérite pour ça toute l'aide des pouvoirs publics. [...] Notre politique actuelle est celle du *mocambo*, et ça ne peut pas être autrement dans une ville où deux tiers des habitations sont des *mocambos*. (Inglez de Souza, 2009, p. 159)

Pour mettre fin à la logique d'éradication des *mocambos*, Borsoi imagine un modèle de maison autoconstruite en *taipa*. La *taipa* est une construction traditionnelle réalisée à base de terre. Il établit ainsi un modèle industriel d'autoconstruction. Cette méthode offre des coûts relativement bas, s'adapte aux besoins et souhaits des habitants, et s'ajuste à leur condition financière. Les services publics de base, comme l'assainissement ou les écoles, sont de la responsabilité des pouvoirs publics. Les habitants participent à leur implantation. Guerra fait d'ailleurs référence à un processus de « "planification commune" avec la coopération entre les organismes de l'État et la population bénéficiaire » (Inglez de Souza, 2009, p. 152). Ce modèle donne des années plus tard la création des politiques dites de *mutirão*<sup>1</sup>.

Au-delà de l'amélioration des conditions d'habitabilité, Cajueiro Seco s'inscrit dans une ambition plus vaste de réforme des politiques urbaines. Il en est le projet pilote. Comme le souligne Guerra, il est « la première expérience importante d'une réforme urbaine ». D'ailleurs, d'autres territoires sont également identifiés pour faire l'objet du nouveau modèle d'urbanisation (Inglez de Souza, 2009, p. 158). Outre le simple discours d'un des promoteurs de l'expérience, d'autres participants à cette expérience soutiennent la réforme urbaine. Acácio Gil Borsoi, pour ne citer que lui, est un des artisans important de la réforme urbaine dès le début des années 60. Il participe notamment aux congrès de l'Union Internationale des architectes de La Havane où il présente son projet de maison préfabriquée en *taipa*. En 1962, il participe également à la journée nationale de l'habitation, promue par l'IAB puis au séminaire de la réforme urbaine en 1963. Ces rassemblements sont des moments cruciaux pour les architectes dans la construction d'une revendication structurée relative à la politique de l'habitat au Brésil.

Un an après le début du projet, ce dernier est abandonné. Le régime militaire détruit les quelques constructions pour effacer toutes traces d'une expérience considérée comme subversive, symbole de la « cubanisation » du Pernambouc. Cette expérience, à travers les

---

<sup>1</sup> « La pratique du *mutirão* vise à permettre aux ménages, même les plus démunis, l'acquisition d'un logement tout en réglementant les lieux d'habitation et les normes de construction minimales. » (De la Mora, 2011, p.3) C'est un régime de construction qui implique la collaboration collective et solidaire des habitants pour la construction des maisons de l'ensemble de la communauté.

idées qu'elle véhicule, les acteurs qu'elle implique, et les populations qu'elle touche, pose cependant les bases d'une autre manière de produire la ville. Bien qu'elle n'ait pas abouti, elle amorce une approche alternative de l'urbanisme, plus humaine et démocratique. Elle construit les fondements théoriques et pratiques de certains programmes de la politique brésilienne de l'habitat du début des années 1980 à la fin des années 2000. Les partenariats qui ont émergé autour de la question du « populaire » entre les membres de la société civile organisée et les pouvoirs publics marquent les consciences. Les mouvements progressistes de l'Église catholique, les architectes modernistes, mais également des avocats et des fonctionnaires du gouvernement seront influencés par le souvenir de cette expérience inaboutie lorsque soufflera le vent de la redémocratisation du Brésil durant la deuxième moitié de la dictature. « Le coup d'État de 1964 est réaffirmé comme marqueur, non pas pour expliquer la discontinuité de l'expérience et de l'assistance technique et sociale, mais pour signaler la suspension des attentes alors canalisées sur l'alliance entre les intellectuels et le peuple. » (Inglez de Souza, 2009. p.207)

## 1.2 ACCALMIE PARTICIPATIVE ET PERIPHERISATION DES CLASSES POPULAIRES (1964-1979)

Le coup d'État du 1er avril 1964 stoppe les réformes entreprises par le gouvernement de João Goulart. Les secteurs conservateurs de la société brésilienne, forces armées à leur tête, prennent les rênes du pays afin d'éviter le « danger communiste », dont les réformes agraires et urbaines étaient « les symptômes » (Ferreira et Reis Filho, 2007). Le maréchal Castelo Branco est élu président de la République le 11 avril de la même année en congrès national. Au Pernambouc, Miguel Arraes est emprisonné pour trahison à la nation. Paulo Pessoa Guerra, vice-gouverneur, le remplace. Petit à petit, un nouveau projet est formulé pour le développement du Brésil. Alors que le pays s'orientait plutôt vers une nationalisation de son économie, l'exécutif civil-militaire s'aligne sur les États-Unis et entame sa libéralisation.

La politique de l'habitat n'échappe pas à ce virage à droite. La Banque nationale d'habitation (BNH) est créée. La BNH succède à la Fondation pour la maison populaire. Son ambition est de structurer un véritable programme de l'habitat en mettant fin au clientélisme de cet organe de gauche. Un nombre important de constructions apparaissent. Un double mouvement de libéralisation et de technocratisation accompagne ce processus. Ses promoteurs le justifient pour répondre aux demandes des populations les plus précaires et relancer l'économie. Pourtant l'incapacité de cette politique à toucher leur cible occasionne un double phénomène de périphérisation des classes moyennes basses et de favelisation des communautés les plus démunies, accentuant les mécanismes de fragmentation urbaine et de ségrégation sociale.

Dans ces projets, les démarches participatives se cantonnent à la réalisation des recensements nécessaires au suivi de ces familles dans leurs nouveaux logements<sup>1</sup>. Pendant une dizaine d'années, dans un contexte de forte répression gouvernementale, la société reste muette.

La loi n° 4380, du 21 août 1964, instaure la BNH. Pour ses partisans, elle constitue « une réponse révolutionnaire du gouvernement du président Castelo Branco — le premier de la révolution du 31 mars — à ce défi [de l'habitat], si ancien et pénible, spécialement pour les classes au plus faible pouvoir d'achat » (Roberto Campos et Arnaldo Sussekind dans BNH, 1974, p. 15 cité par Inglez de Souza, 2014, p. 259). Au cours de ses 20 années d'existence<sup>2</sup>, la BNH est tiraillée entre le besoin de relancer l'économie à travers la production industrielle de logements et la nécessité de répondre aux défis urbains et sociaux relatifs à l'absence de politique de l'habitat forte depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, le tout dans un contexte financier contraint à cause de l'absence de participation financière des bénéficiaires. Ces deux visions sont respectivement incarnées par les deux premiers présidents de l'organisation financière.

En effet, pour Sandra Cavalcanti, assistante sociale et première présidente du BNH, le pari est « d'agir vigoureusement avec les masses. Elles sont orphelines et blessées, de sorte à ce qu'il faut nous forcer pour leur donner une certaine joie. Je pense que la solution aux problèmes d'habitation, au moins dans les grandes villes, fonctionnera de manière adoucissante et apaisante sur les blessures civiques » (Cavalcanti, 1964 cité par Azevedo et Andrade, 1982 p. 39). L'enjeu ici n'est pas uniquement l'habitat, il s'inscrit dans une perspective plus vaste de construction d'un modèle social national, basé sur une forme de contrôle social de la population. « Il ne suffit pas de rendre viable l'accès à la maison. Il faut que cela se fasse dans le contexte d'autres mesures afin de permettre aux Brésiliens, en particulier aux plus faibles revenus, la vie communautaire et l'élévation sociale. » (Mario Trindade dans BNH, 1974, p. 15 cité par Inglez de Souza, 2014, p. 328). Durant les cinq premières années, le défi est de bâtir un parc de logements important et à bas coût. L'investissement de l'État est relativement fort, le BNH est la seconde banque du Brésil. Mais les résultats ne sont pas à la portée des efforts engagés. Le rendement des compagnies d'habitation (COHAB)<sup>3</sup> reste très faible. Ainsi, une réorientation de la politique de l'habitat est envisagée. Comme le dit Mario Trindade, président du BNH de 1966 à 1971, la priorité n'est plus le logement, mais le développement économique.

Dans le cadre du développement urbain brésilien, le problème le plus important n'était pas la maison, c'était la création d'opportunités d'emploi pour absorber les masses de travailleurs semi-spécialisés, d'opportunités pour mobiliser les bureaux d'études en ingénierie,

---

<sup>1</sup> Les lacunes académiques portant sur le sujet ne permettent néanmoins pas d'en avoir une vision plus précise.

<sup>2</sup> Elle s'arrête en 1986 suite à la réinstauration de la démocratie.

<sup>3</sup> Les COHAB sont les administrations de l'Union responsable de la mise en œuvre de la politique de l'habitat à l'échelle étatique.

aménagement, de projets, d'architecture, et donner du travail aux entreprises de construction civile et à l'industrie de la construction, forces paralysées dans l'économie brésilienne. (Trindade Mário, 1971 cité part Azevedo et Andrade, 1982, p.41-42)

À partir de 1969, la BNH réoriente ses investissements. Selon l'urbaniste Ermínia Maricato, la banque se destine à financer la construction de logements en accession à la propriété, réservés aux familles qui gagnent plus de « 5 salaires minimums [...] excluant ainsi une part importante des familles qui vivent dans les grandes villes » (1982, p. 85). Face à ce phénomène d'exclusion, le gouvernement instaure en 1973 le Plan d'habitation populaire. Il vise, pour son président Rubens Vaz da Costa, « à permettre l'élévation du niveau social [de la population], plus de confort, et de sécurité et de bien-être, à environ 10 millions de Brésiliens. Il permettra parallèlement d'assurer une moyenne de 200 000 nouveaux emplois directs et environ 800 000 indirects » (BNH - PLANHAP, 1973). Ce plan, qui doit assurer l'implantation de mécanismes de contrôle et de planification de la croissance urbaine, échoue. Si l'on suit le raisonnement de Inglez de Souza (2014), l'insuccès est le fruit de la conjonction d'un modèle dominant qui est celui de l'accession à la propriété<sup>1</sup>, associé à des problèmes de favoritisme et de corruption qui participent de fait à l'élévation des prix. Bien que le BNH ait permis de structurer pour la première fois une véritable politique de l'habitat, sur de nombreux aspects, cela a été un recul. Les alliances qui avaient pu se lier entre habitation populaire et architecture se sont défaites après 1964, avec de graves répercussions sur la qualité de vie de l'espace urbain (Bonduki, 1998). Ces modes de production accentuent d'une part le processus de périphérisation des travailleurs, et s'accompagnent d'autre part d'une croissance accélérée de l'autoconstruction, dans les périphéries et les zones à risques des centres urbains. Pour décrire ces phénomènes, Erminia Maricato mobilise le concept de désurbanisation imaginé par Lefebvre en 1968.

La périphérie urbaine, comme espace de résidence des travailleurs ou des couches populaires, espace qui s'étend sur de vastes zones occupées de petites maisons dans de petites parcelles, lie des centres commerciaux ou d'affaires sans équipement ou infrastructure urbaine, où le commerce et les services privés sont également insignifiants comme forme d'utilisation des terres. Cette occupation est urbaine, mais elle peut également être considérée comme désurbanisée, à la lumière de considérations techniques de planification urbaine, anthropologiques, ou historiques (Maricato, 1982, p. 82-83).

La région métropolitaine de Recife, qui est à cette époque la troisième agglomération brésilienne, connaît les mêmes dynamiques. Maria Angela Souza considère que la politique du COHAB a participé à une périphérisation massive de la population, notamment celle insérée dans le marché populaire du centre urbain. Au contraire, « les populations les plus

---

<sup>1</sup> En contre-partie, il y a « peu d'attention accordée à la réhabilitation de l'habitat sous-intégré et par l'absence d'un programme de production de logements locatifs » (Sachs, 1990, p.182 cité par Inglez de Souza, 2009).

pauvres, exclues de l'accès aux mécanismes du financement du BNH, s'intègrent à des mouvements d'invasion collective de terrains, dans une tentative de fixation dans des zones proches du marché du travail, du cœur métropolitain. » (Souza, 2007, p.121). Ainsi, selon les données du recensement de l'IBGE (Souza, 2007), presque 85 % des habitants qui ont immigré à Recife dans les années 1970 se retrouvent à vivre dans les villes voisines. Ce chiffre particulièrement élevé est à corréliser avec la petitesse du territoire et l'importance de la spéculation foncière. Cette périphérisation associée à la baisse des salaires adoptée par le gouvernement durant les années 1970 pousse les populations à s'extraire du marché formel du logement.

Les occupations se multiplient. Le mouvement est d'une très grande ampleur. Selon une recherche réalisée par l'Archidiocèse d'Olinda et Recife et publiée en 1977, 58 000 familles, soit presque 300 000 personnes, sont menacées d'expulsion dans la région métropolitaine (Barros e Silva, 1985). La fondation Joaquim Nabuco (FUNDAJ) compte, entre 1978 et 1983, 80 nouvelles communautés, regroupant environ 150 000 individus (Falcão Neto, 1984). La COHAB-PE, entre 1987 et 1989, dénombre 200 invasions (plus petites) approchant les 80 000 habitants (Souza, 1991). En parallèle, les habitants s'organisent avec l'appui des communautés ecclésiastiques de base. Ils s'opposent à la municipalité et aux grands propriétaires terriens. Ils revendiquent la possession foncière. Les mouvements *Teimosinho* et *Terra de Ninguém*, respectivement dans les quartiers de *Brasília Teimosa* et *Casa Amarela*, sont les plus connus. Ils poussent la puissance publique à prendre en compte ces formes d'habitat.

Les pouvoirs publics, dès le milieu des années 1970, réfléchissent à l'instauration d'alternatives aux programmes conventionnels. Sous la pression des mouvements populaires et des organismes internationaux, la BNH se réforme. L'urbanisation des *favelas* devient une solution acceptable. Une refonte des institutions techniques, politiques, et universitaires, s'impose. La « participation » revient sur le devant de la scène. De l'autogestion des pauvres au début des années 1960, elle vise à la fin des années 1970 à accompagner le tournant néolibéral.

### 1.3 ENTRE PRESSION POPULAIRE ET FINANCEMENTS INTERNATIONAUX : VERS UNE REDEMOCRATISATION DE L'ACTION PUBLIQUE (1979-1983)

Dans la première moitié des années 1970, la Banque mondiale intègre les politiques urbaines et de l'habitat comme l'un des axes de développement des pays du « Tiers Monde ». Face à l'intervention grandissante du Bloc soviétique dans ces pays, elle souhaite intervenir. Sous

l'influence de certains architectes<sup>1</sup>, dont l'anglais John F. C. Turner<sup>2</sup>, les banques multilatérales changent de perspective vis-à-vis de l'autoconstruction. C'est la fin de l'éradication perpétuelle des *favelas*. Turner élabore une critique forte du logement collectif et défend l'autoconstruction. Au cours des années 1960, il publie plusieurs articles au Brésil dans les revues *Architecture Design* (1963) et *Arquitetura* (1965). De nouveaux espaces de débat s'ouvrent. Selon lui, l'autoconstruction techniquement assistée est un moyen pour résoudre les problèmes d'habitat des populations insérées dans les sociétés capitalistes. Ainsi, à travers leurs importants programmes de financements de projets urbains, la Banque mondiale (BM) et la Banque interaméricaine de développement (BID) poussent le gouvernement à réformer son système politico-administratif pour faire face au processus de métropolisation, résultat de la libéralisation de l'économie.

En 1973, la loi complémentaire n° 14 du 8 juin instaure la région métropolitaine de Recife. Cet organe politique intercommunal, composé d'un conseil consultatif et d'un conseil délibératif, a pour mission d'organiser l'aménagement et la planification des services communs. Pour l'appuyer dans sa fonction, la Fondation de développement métropolitain (FIDEM) (1973) et le Master en développement urbain (MDU) (1976) de l'Université Fédérale du Pernambouc sont créés. La Banque Mondiale joue un rôle phare dans l'établissement de cette nouvelle gouvernance métropolitaine, comme l'affirme Luis de la Mora, l'un des premiers professeurs du MDU.

La banque mondiale dans ses politiques publiques de libéralisation a suggéré au gouvernement militaire la création d'une commission de politiques urbaines, qui était liée au cabinet du Président de la République. Cette commission suivait les orientations de la banque mondiale et a créé les régions métropolitaines ainsi que la loi étatique pour le développement des aires métropolitaines. La banque mondiale suggéra aussi la création d'institutions de formation pour le développement urbain du Brésil. Le MDU a été créé en mars 1976. (Luis de la Mora, entretien avec l'auteur, 25 avril 2017)

Le logement populaire est au centre des préoccupations. En 1976, quelques quartiers de Recife font l'objet d'une étude sur leur urbanisation. En 1978, la FIDEM conclut le recensement et la cartographie des foyers à faible revenu de la Région Métropolitaine de Recife (RMR). Le MDU en partenariat avec la surintendance pour le développement du Nordeste (SUDENE) organise le séminaire national « pauvreté urbaine et développement », à Recife. Cet

---

<sup>1</sup> D'autres architectes comme Jacob Crane et Charles Abrams militent en faveur de ces pratiques. (Harris, 2003)

<sup>2</sup> John Turner a été l'un des écrivains les plus influents sur la question de l'habitat dans les pays en développement durant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. A travers son expérience dans divers pays de l'Amérique Latine (notamment au Pérou), il publie *Freedom to build* (1972) et *Housing by People* (1976). Dans ces ouvrages, il réalise une critique de l'approche moderniste de la production du logement et met en avant l'intérêt de l'autoconstruction. Ces écrits influencent largement l'action de la banque mondiale. Il est d'ailleurs souvent sollicité pour intervenir comme expert auprès de celle-ci en Amérique Latine. (Harris, 2003)

évènement rassemble des intellectuels du Brésil et d'autres pays pour discuter de la production informelle de l'habitat et de la marginalité urbaine.

Pour stimuler ces évolutions administratives, la banque mondiale et la banque interaméricaine de développement libèrent des subventions pour la mise en place de projets alternatifs d'urbanisation. Ces réformes se déroulent dans un contexte de transition démocratique sous l'impulsion du Conseil de développement social, institué en 1974. Une série de programmes émerge :

- 1975 : le programme de financement des îlots urbanisés ;
- 1977 : le financement de construction, conclusion, agrandissement ou amélioration de l'habitat d'intérêt social.

Face à leurs faibles résultats, ils fusionnent et donnent naissance au programme d'éradication des sous-habitations (PROMORAR) en 1979. Il vise l'urbanisation des quartiers populaires déjà consolidés, ou la relocalisation des populations lorsque le terrain n'est pas constructible. Les normes institutionnelles de PROMORAR, dans la lignée des récents programmes de la Banque mondiale, défendent la nécessité de la participation active des individus concernés par le projet. Ces programmes augmentent significativement le nombre de logements bâtis. Les compagnies d'habitation (COHAB), administration décentralisée de l'Etat, gèrent techniquement ces programmes. Selon l'association nationale des COHAB, environ 600 000 logements sont érigés entre 1979 et 1982. Un quart est le fruit du PROMORAR. Cela représente près de la moitié des édifications faites par le BNH entre 1964 et 1986 (Melo, 1989).

À l'échelle du gouvernement de l'État, un secrétariat de l'habitat apparaît. Une unité administrative spécifique, interne à la COHAB devient responsable de ces programmes dits « alternatifs ». La compagnie d'habitation du Pernambouc (COHAB-PE) a une double mission. D'une part, elle est garante de l'exécution des programmes sur son territoire. D'autre part, elle est gestionnaire financier pour les municipalités qui l'implantent de manière indépendante. En effet, les villes peuvent également bénéficier directement de ces types de projets, ce qui est le cas de la ville de Recife et de Jaboatão dos Guararapes dans la région métropolitaine de Recife (RMR). La mise en œuvre de ces programmes dépend d'une part de la situation urbaine et sociale du territoire, détaillées dans le diagnostic de la FIDEM réalisé en 1978. Et d'autre part, de la force de mobilisation et capacité de négociation des habitants du territoire en question (Souza, 2007).

A Recife, la mairie pilote en direct les programmes de logement pour les populations pauvres. Pour se faire, elle décrète en 1980 la création de 27 aires spéciales d'intérêt social (AEIS), en se basant sur le recensement des foyers à bas revenu réalisé par la FIDEM. Ce zonage reconnaît la spécificité de ces territoires et de leur mode d'occupation. Ainsi, seules les AEIS

peuvent bénéficier du PROMORAR. Ce zonage est avant-gardiste dans le sens où il établit « des normes urbanistiques spéciales, dans l'optique de promouvoir sa régularisation juridique et son intégration à la structure urbaine. » (Loi 14. 511 du 17 janvier 1983) Gustavo Krause, maire de Recife, nommé par le gouverneur Marco Maciel, organise cette initiative. Contrairement à ses prédécesseurs, il fait de la participation un des thèmes importants de sa gestion<sup>1</sup>. Son discours d'intronisation est révélateur.

C'est mon compromis de stimuler l'esprit communautaire par l'intervention des centres sociaux urbains, pour le renforcement des associations de quartier, parce que sans participation, la société est anémique et le peuple n'est plus maître de son destin. La ville est un organisme, la municipalité est la base du processus démocratique et les communautés ses cellules. (Krause, 1979 dans Fernandes, 2004, p.91)

L'association des habitants se concrétise dans le plan de développement de Recife. « La participation permet de prendre des décisions plus démocratiques, incorporant les suggestions et les solutions proposées, assurant ainsi l'adéquation des actions du secteur public aux problèmes de la communauté. » (PCR, 1980, dans Fernandes, 2004, p. 91) La participation de la communauté se traduit dans le système d'action communautaire (SAC). Il permet la coordination de l'action de la municipalité dans les quartiers populaires à travers les centres de planification communautaires (NPC), communément appelés *barracões*. 20 NPC sont créés entre 1980 et 1983. Ces espaces ont deux missions principales. La première est de fournir un ensemble de services de base à la population tels que l'émission de documents, l'assistance juridique, la mise en place de dispensaires et de centres dentaires. La seconde est de recruter les habitants volontaires pour la réalisation des travaux. Les NPC sont les lieux privilégiés de rencontres et de négociations entre les associations de quartiers, les ONG et les pouvoirs publics.

La mairie instaure des commissions et des sous-commissions de légalisation de la propriété foncière, composées de représentants d'habitants, de techniciens de la préfecture (secrétariat de la planification et URB-Recife) et de membres d'ONG. Ces commissions traitent trois types de sujets : les divergences entre habitants, les cas où des habitants seraient possesseurs de plusieurs lots et les conflits entre habitants et propriétaires. Cette démocratisation de l'action publique est mal vue de part et d'autre de l'échiquier politique, comme se le remémore Gustavo Krause lors d'un entretien en 2001.

---

<sup>1</sup> « La proposition du gouvernement Krause était différente de celle qui guide les deux administrations antérieures, de Augusto Luceno, entre 1971 et 1975, et Antônio Farias, de 1975 et 1979. Durant l'administration de Lucena a été créée l'entreprise d'urbanisation de Recife (URB-Recife) en 1973. Cependant la forme de travailleur de l'URB-Recife n'était pas guidée par des considérations sociales ou de la participation populaire durant cette période (Assies, 1992). Le gouvernement Farias a renforcé la planification municipale et s'est focalisée sur les questions d'infrastructure, les travaux de voiries concentrant entre 60 % et 80 % du budget municipal disponible pour l'investissement en infrastructure (Assies, 1992 : 105). » (Fernandes, 2004, p.90)

Nous vivions un moment très riche de l'histoire brésilienne, d'ouverture politique. Je n'avais pas de légitimité à l'origine. Il fallait que j'acquière la légitimité de la rue. Alors j'ai identifié le « social » comme priorité principale. L'autre chose a été de gouverner de la ville pour la mairie et non de la mairie pour la ville, c'était ça la participation. Être maire bionique me gênait, alors on a été dans la rue et en même temps qu'on stimulait l'apparition des leaders populaires et les mouvements de base, apparaissaient des conflits avec les communautés ecclésiastiques de base, les pasteurs et les mouvements de gauche, qui se méfiaient de la cooptation. Mais l'important, c'est que les mouvements sociaux avaient accès au pouvoir. Cela gênait les conservateurs et énervait ceux de gauche. (Krause dans Fernandes, 2004)

Pour certains observateurs (Moura, 1990 ; Leal, 2003), la démocratisation de l'action publique est une manière de lutter contre la domination des partis de la gauche de l'échiquier politique, comme le parti des travailleurs (PT), le parti communiste du Brésil (PC do B), ou le parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB). Emerge alors une tension entre incorporation et cooptation, entre clientélisme et participation (Fernandes, 2004). En effet, comme le confirme la sociologue Circe Monteiro qui a participé à ces démarches, les dispositifs participatifs créés par la mairie aboutissent à une mise en concurrence des associations d'habitants.

[La préfecture] entrait dans un quartier, faisait un *baracão*<sup>1</sup>. Il y avait une association d'habitants, ils en créaient une autre. Alors, cela créait une fragmentation, et ça a fini par créer beaucoup plus de conflits en plus de ceux qui existaient déjà au sein de la communauté. Mais les conflits les plus réels étaient pour l'accès au pouvoir, aux techniciens et au projet. Ça a créé un conflit plus politique de ces quartiers engagés dans ces démarches. Le discours de Krause était fantastique. Il citait Mao Zedong, il était extrêmement cultivé. Il citait tous les intellectuels de gauche. Il disait aux membres de la classe moyenne : "vous êtes assis sur une cocotte minute. Si elle éclate, c'est vous qui perdez." D'une certaine forme, il avait une bonne compréhension. Pour maintenir le *statu quo*, il fallait faire un travail dans ces communautés pauvres. (Circe M., entretien avec l'auteur, 2017)

Face à cette démocratisation de l'action publique en double teinte, les mouvements sociaux et les organismes d'assistance technique s'interrogent sur la stratégie à adopter : participer ou boycotter ? Certains, comme Aécio Gomes, coordinateur du groupe de recherche et d'action sociale, ayant réalisé le projet Teimosinho boycottent. D'autres, comme Luis de la Mora, sociologue, ayant activement participé à la création du MDU et du PREZEIS, s'en félicitent.

L'instauration de ces canaux de participation est une décision relativement pragmatique de la municipalité. Politiquement, Gustavo Krause gagne du terrain sur ses adversaires électoraux tout en répondant à la demande sociale. Techniquement, il s'inscrit dans les normes internationales en vigueur pour la captation de ressources financières. Cette approche peut

---

<sup>1</sup> Littéralement « grande baraque ». C'est le nom vernaculaire de l'équipement public où se retrouve certaines associations et services publics. On pourrait le rapprocher de la fonction d'un centre social.

être qualifiée de sociale-libérale, dans le sens où elle est profondément libérale en y associant quelques principes du socialisme. La redistribution des richesses n'étant pas suffisante pour compenser la pauvreté, il s'agit de créer les outils afin que chacun puisse s'adapter aux aléas du libéralisme. Les *barracões* s'apparentent à des pôles de services publics devant permettre aux citoyens pauvres de lutter par eux-mêmes contre la pauvreté dont ils sont l'objet. Dans un même lieu, ils articulent trois dimensions fortes au gouvernement municipal : « lutte contre la pauvreté », « égalité des opportunités » et « participation ». Krause établit une forme de synthèse en articulant une philosophie libérale largement promue par le gouvernement brésilien et une dimension plus sociale, sous l'influence des mouvements populaires et des intermédiaires de tendances marxistes et autogestionnaires des années 1960. La libéralisation du marché de la construction ne peut plus se faire au détriment des classes les plus démunies. La synthèse de deux visions, s'incarnant à travers le *barracão*, se retrouve dans les expériences du projet *Teimosinho*, qui aboutit à la création des ZEIS et du PREZEIS.

#### 1.4 LA CREATION DES ZEIS ET DU PREZEIS : L'INSTITUTIONNALISATION D'UN DROIT A LA VILLE DES CLASSES POPULAIRES (1983 - 1987)

En 1983, Roberto Magalhães, neveu d'Agamemnon Magalhães, récemment élu gouverneur du Pernambouc, désigne Joaquim Francisco comme chef de l'exécutif de Recife. Dans la continuité de Gustavo Krause, il approuve la loi 14.511. Elle permet l'établissement de 26 zones spéciales d'intérêt social. Contrairement à son prédécesseur, le dernier maire nommé de Recife n'instaure aucun canal de participation avec la société civile. Il ne fait que reconnaître et délimiter ces espaces de la pauvreté urbaine. Si le texte indique leur vocation à être légalisés, les outils institutionnels ne s'avèrent pas adéquats. Face à ce vide juridique, les fédérations d'associations d'habitants des quartiers populaires, soutenues par la Commission justice et paix, des universitaires ainsi que des architectes de l'IAB, élaborent une proposition de loi. En 1985, à la veille des élections municipales, les membres du mouvement populaire la présentent aux candidats. Le nouveau maire, Jarbas Vasconcelos, l'adopte. Le programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt social naît.

Les chercheurs conviennent de l'influence du projet *Teimosinho* dans la création du PREZEIS. Les travaux portant sur cette expérience (Moura, 1987 ; Vidal, 1998) ont mis en avant le rôle actif des acteurs de la communauté au détriment d'une lecture plus fine du jeu d'acteurs, notamment des ONG et des institutions publiques. Cela aboutit à une forme de mythification du mouvement populaire. A travers une série d'entretiens<sup>1</sup>, nous constaterons

---

<sup>1</sup> Une partie des entretiens sont tirés du travail de thèse réalisé par Luis de la Mora (1993). Les autres ont été réalisés par l'auteur.

la fonction des appuis techniques de la société civile dans l'accompagnement de la démarche et de son institutionnalisation.

#### 1.4.1 LE CPAS DANS LE PROJET TEIMOSINHO

##### **Encadré 6 : Le projet Teimosinho**

Brasilia Teimosa se trouve dans le nord des chics quartiers sud de Recife. À l'embouchure du fleuve Capibaribe, elle bénéficie d'un emplacement privilégié au bord de l'océan Atlantique. L'occupation du terrain appartenant au port de Recife a débuté en février 1958. Elle compte 3000 maisons à cette époque. Alors que la police essaie de déloger les locataires, la résistance s'organise. Comme se souvient un habitant, « la police détruisait les maisons durant la journée, et la nuit, nous les reconstruisions... Nous avons organisé une manifestation pour parler au Maire et nous avons expliqué que tout le monde avait deux lots au maximum. » (Moura, 1984, p. 156) La négociation avec le Maire, Pelopidas Silveira, aboutit à la permanence de la communauté. C'est la première victoire des *Teimosos* face à l'État. D'autres suivront.

En 1977, la mairie, à travers l'URB-Recife, prévoit un projet de développement touristique pour Brasilia Teimosa<sup>1</sup>. Ce n'est pas la première fois qu'une telle proposition est envisagée, mais dans ce cas, elle implique une expulsion. La communauté se mobilise massivement. Face à cette réaction, la ville change de stratégie au profit de l'humanisation du territoire. Les habitants, méfiants, décident de construire leur propre démarche<sup>2</sup>. Ainsi en 1978, ils publient un manifeste explicitant leurs revendications en quatre points : avant tout, nous voulons, en régularisant la propriété foncière pour les occupants, assurer la sécurité de notre population. Nous menons notre propre projet d'urbanisation avec la participation de l'ensemble de la communauté et nous sollicitons un parrainage auprès du public. Si la situation se pose, nous demandons que des lois spéciales soient promulguées sur la légalisation et l'urbanisation. Toute question collective doit être traitée par l'intermédiaire de l'association des résidents.

L'association des habitants refuse le diagnostic réalisé. Elle s'allie au centre de recherche et d'action sociale (CPAS) pour l'accompagner dans la démarche. C'est le secrétariat à l'habitation de l'État, en la personne de José Jorge de Vasconcelos de Lima, qui finance

---

<sup>1</sup> Ce projet fait suite à une proposition élaborée en 1975 par l'entreprise APL - Assessoria e planejamento, pour l'achat d'un terrain situé dans la localité de "Brasilia Teimosa" afin de réaliser un "complexe hôtelier s'inscrivant dans les patrons internationaux qui caractérisent le réseau "Holiday Inns" (APL, 1975)

<sup>2</sup> Les remerciements de l'association à des membres de l'Église catholique et de l'université montrent que la communauté bénéficie des articulations suffisantes pour réaliser des documents techniques.

---

l'expérience à travers la Cohab-PE. Le CPAS pilote le travail avec des membres de la communauté. Elle débute en juin 1979 et termine en novembre de la même année. Pendant 22 semaines, 92 réunions sont organisées. Elles rassemblent près de 50 % de la population concernée. Le théâtre et la bande dessinée facilitent le dialogue entre citoyens et techniciens. La démarche se conclut par un plébiscite. L'association présente les cinq axes du projet au maire de Recife (Conselho de morador de Brasília Teimosa, 1979) : légaliser la propriété foncière afin d'assurer la permanence des familles ; élaborer un système de voirie et de drainage, et moderniser les habitations ; améliorer les services publics relatifs à la santé, l'éducation et l'emploi pour la population ; déplacer les maisons lorsque c'est indispensable et indemniser les habitants ; contrôler l'implantation du projet à travers l'organe de représentation politique qu'est l'association des habitants du quartier.

À la suite à l'approbation du diagnostic de *Teimosinho*, la mairie élabore une proposition d'aménagement en juillet 1980, pour mobiliser les financements de PROMORAR. Elle installe un NPC pour accompagner l'urbanisation et la légalisation de la zone, en lien avec l'association. Le CPAS s'éloigne de la démarche, bien qu'il continue de donner quelques conseils de manière informelle. Les travaux sont réalisés. En 1982, Marco Maciel remet les titres de propriété aux Teimosos.

---

Dans son article, Moura (1984) identifie le paradoxe qui subsiste dans cette expérience : le gouvernement de l'État finance un projet contre les pouvoirs publics municipaux. Outre le contexte de redémocratisation que nous avons déjà eu l'occasion d'aborder, ce paradoxe s'explique également par les liens qu'entretiennent le groupe de recherche et d'action sociale et le gouvernement de l'État. Aécio Gomes, coordinateur du CPAS, est un ami d'enfance de José Jorge de Vasconcelos de Lima (Zé Jorge), secrétaire à l'habitat du gouvernement de l'État (portrait 2). Malgré les clivages institutionnels et politiques, la relation des deux hommes facilite la mise en place d'un projet qui *a priori* était en opposition avec les intérêts de la mairie.

En 1979, des membres du CPAS rencontrent l'association des habitants de *Brasilia Teimosa*. Comme le relate l'ancien coordinateur, les *Teimosos* sont méfiants, vis-à-vis de ces individus de la classe moyenne. Cependant, petit à petit, un rapport de confiance s'établit, notamment à travers la résolution de questions très concrètes. Ils accompagnent la communauté dans la construction des propositions et dans les négociations avec les pouvoirs publics. « On négociait avec *Braguinha*<sup>1</sup> et Zé Jorge, à l'époque, il était ingénieur au secrétariat d'habitation, et Zé [était] le secrétaire responsable<sup>2</sup> ». À travers cette proximité entre les deux parties, le CPAS ouvre

---

<sup>1</sup> *Braguinha* est le diminutif affectueux de João Braga, son utilisation symbolise une grande proximité entre les deux hommes. Nous retrouvons ce personnage dans le dernier chapitre de cette thèse.

<sup>2</sup> Gomes, A. (2017, septembre 11). Entretien réalisé avec Aécio Gomes par l'auteur.

de nouveaux espaces de négociation dans une logique « gagnants-gagnants ». D'une part, les réalisations techniques correspondent au besoin de la communauté. Du côté de l'administration, ce groupe permet de renouer le dialogue avec la communauté. Il est une garantie pour l'administration de garder une forme de contrôle sur la démarche. Par cette expérience, le CPAS pose les bases d'un « modèle » de planification communautaire. Il développe des outils collaboratifs ainsi que de solutions techniques qui auront un écho à l'échelle locale, notamment à travers le PREZEIS, et même national, voire international<sup>1</sup>.

---

### **Portrait 2 : Aécio Gomes — coordinateur de la communauté de recherche et d'action sociale**

Aécio Gomes, coordinateur du CPAS, est un ancien militant communiste, actif contre la dictature militaire, incarcéré deux ans dans la seconde moitié des années 1960. Après avoir fini son cursus d'ingénierie en prison, il fuit le Brésil et rejoint la France jusqu'à la fin des années 1970. Il soutient à cette période un doctorat de psychologie sociale. Au terme de son exil, dans le contexte d'ouverture politique, il constitue avec des amis un groupe issu de différents horizons idéologiques et de compétences diverses, pour continuer à lutter contre le régime.

On avait tous un positionnement politique contre la dictature, c'était difficile de parler de gauche ou de droite. [...] Le gouvernement de l'État n'était pas favorable à la dictature, mais l'acceptait. À certains postes, il y avait nos amis. Cela a facilité notre accès à certains types de travaux. [...] C'était des amis d'université, des amis du mouvement social, des amis de la politique. [...] On se rencontrait dans les campagnes politiques. [...] Pour te donner un exemple bien clair [...] à l'époque où j'ai été emprisonné dans la caserne de la cavalerie, j'ai réussi à avoir une autorisation pour étudier. Qui venait me chercher en prison ? C'était deux policiers et un de mes amis, un collègue, c'était Zé Jorge. Zé était, à cette époque, très ami du gouverneur. Il était secrétaire à l'habitat. (Rires) Alors, c'était un mec du côté du gouvernement [...] Nous, on cherchait quoi faire, politiquement [...] Il y avait des gens du côté du gouvernement et d'autres qui étaient en dehors. Ceux qui étaient dedans avaient plus de proximité avec les gouverneurs, moi j'étais dehors. Mais ça ouvrait des brèches pour entrer [dans l'institution]. Ça a permis de créer des équipes qui pouvaient travailler dans les communautés. Cette décision de travailler dans les communautés, [...] On était déçus des partis politiques, alors une manière de faire de la politique c'était de rencontrer, de se rapprocher, des communautés. On a fait 10 projets comme Teimosinho [...] Teimosinho était le premier. (Aécio Gomes, entretien réalisé par l'auteur, 2017)

---

<sup>1</sup> L'une des solutions qui fut développée est "l'assainissement condominiale". Son créateur, José Carlos Melo, est un des anciens membres du CPAS. Il est aujourd'hui consultant à la banque interaméricaine de développement. Bien qu'elle n'ait jamais été répétée à Recife, elle connaît un succès en Amérique latine.

La participation du CPAS prend fin lorsque Gustavo Krause est nommé maire de Recife. Il reprend en main le projet et le processus de dialogue avec la population à travers les *barracões*. « La communauté était autonome et capable de négocier avec la mairie. Nous gardions des contacts sur des questions techniques ponctuelles, mais nous n'entrons pas dans le *barracão*. Notre objectif était d'autonomiser...<sup>1</sup> » La fin de l'implication du CPAS peut également s'expliquer par le fait que ses membres ne bénéficient plus des canaux privilégiés pour négocier avec les pouvoirs publics. Cela confirme l'hypothèse que l'institution des *barracões* court-circuite les démarches « informelles » des mouvements sociaux.

#### 1.4.2 L'ELABORATION DU PREZEIS ET LA COMMISSION JUSTICE ET PAIX (CJP)

Krause étend la démarche à d'autres quartiers de la ville, dont les quartiers de Coelhos et du Coque. Il constitue un groupe de travail concernant la légalisation des AEIS. Il rassemble des membres de l'administration et des professionnels proches de celle-ci. En 1983, Joaquim Francisco devient maire. Il transforme les AEIS en ZEIS, mais ne prévoit pas les conditions pratiques de leur régularisation. Face à cette lacune, une constellation d'acteurs se structure autour de la commission justice et paix. Ils élaborent une proposition.

Dom Helder Câmara, archevêque de l'archidiocèse de Recife et Olinda, l'un des principaux diffuseurs de la théologie de la libération, est une figure emblématique du combat contre la dictature et pour les droits de l'Homme. Durant son mandat, jusqu'en 1985, il instaure et articule différents organes de lutte contre les inégalités et les injustices, allant du travail de mobilisation, de formation de citoyens à la défense judiciaire des opprimés. Lorsqu'il installe la commission justice et paix (CJP), son objectif est de venir en aide aux prisonniers politiques du régime militaire. Pourtant peu de temps après sa création, le gouvernement vote la loi d'amnistie. Elle met fin aux incarcérations. La CJP décide donc de réorienter son activité et de donner un appui aux groupes engagés dans les occupations. À ce titre, Dom Helder et la CJP suivent de près le projet Teimosinho. L'Église a déjà un pied dans le territoire à travers la communauté ecclésiastique de base (CEB). Le père Jaime, qui vit dans le quartier, joue un rôle central dans la mobilisation et l'information des habitants, bien qu'il reste méfiant vis-à-vis de la démarche. Cette implication des prêtres dans la vie locale faisait partie de la stratégie d'évangélisation et d'émancipation de l'Église Catholique de la théologie de la libération (Pourraz, 1980). Salvador Soler est également très présent. Cet ancien jésuite est coordinateur du département juridique de la commission justice et paix. Il systématise l'expérience Teimosinho.

---

<sup>1</sup> Gomes, A. (2017, septembre 11). Entretien réalisé avec Aécio Gomes par l'auteur.

Il participe à l'élaboration et réalisation du projet *Teimosinho* [...]. Cette expérience, ainsi que l'analyse d'expériences semblables qui étaient en train d'être réalisées en diverses villes du Brésil, a été réfléchie et systématisée par Salvador, au point qu'il a été capable d'élaborer un avant-projet de loi à ce respect : le PREZEIS, qu'il a voulu discuter avec les autres membres des ONG de Recife, et surtout avec les leaders des organisations des mouvements populaires concernés. (De la Mora, 1993, p. 204)

La systématisation de cette démarche est également accompagnée par Luis de la Mora. En effet, lorsqu'il écrit « l'analyse d'expérience semblable qui était en train d'être réalisé en diverses villes du Brésil », il fait référence à son propre travail, ce qu'il confie durant un entretien.

Avant d'aller en France, je voulais comprendre comment les mairies faisaient pour urbaniser [les *favelas*]. Alors, je suis allé visiter divers lieux pour comprendre ce qu'il était possible de comprendre. Comprendre comment il était possible d'urbaniser les *favelas* et de les régulariser. (De la Mora, entretien réalisé par l'auteur, 2017)

Outre, son étude sur les systèmes de régularisation foncière dans d'autres villes du Brésil, il devient membre à part entière de la commission, et joue un rôle de plus en plus important dans l'appui au mouvement social, à partir de 1983.

Comme militant de gauche, j'avais des relations avec l'évêque. Je lui ai dit que je voulais collaborer pour le programme des droits de l'homme. Je voulais collaborer pour la permanence du peuple. Je suis entré en même temps pour être professeur de sociologie à l'institut de formation pastoral pour former les séminaristes, les frères, les militants de base, les catholiques et les non catholiques, les leaders syndicaux, pour préparer ces leaders. [...] J'ai commencé à participer et à réfléchir sur la conjoncture, sur l'urbanisation, etc. (De la Mora, 2017, entretien réalisé par l'auteur)

Luis de la Mora prend part activement au débat conduisant à l'écriture de la proposition comme membre de la commission justice et paix. Il contribue avec les leaders communautaires à l'élaboration du règlement qui est ensuite négocié avec le candidat à la mairie.

En 1983 est sortie la loi. Un article dans celle-ci dit qu'il y a 26 zones qui peuvent être urbanisées. Mais cela ne disait pas comment faire. Alors, on s'est dit : allons élaborer un règlement, un instrument qui dirait comment faire. Et l'on irait convaincre les leaders de ces 26 territoires : leaders de gauche, du centre, de droite, mais leaders de communautés. Certaines fois, c'était le conseil d'habitants ou l'association. À l'institut de formation, qui était dans le quartier de Coelhos, tous les 15 jours, les leaders se réunissaient pour discuter des modalités de régularisation de la propriété foncière et l'amélioration des infrastructures, des services, et des installations urbaines ainsi que les habitations, dans les « établissements anormaux », terme utilisé par la mairie pour désigner les *favelas* dans les zones spéciales d'intérêt social. Depuis cette première réunion, les leaders décidèrent d'élaborer, tout au long de l'année, de l'année et demie, un règlement pour définir comment faire ça, de manière consistante,

participative, autogérée. Dans ce règlement, ils définirent la taille réglementaire, le nombre d'étages qui peut être construit, si les lots peuvent être remembrés ou non. Toutes ces normes urbanistiques ont été créées par les leaders pour aller ensuite dans chaque communauté, avec la commission d'urbanisation et de légalisation, qui menait le processus, négociant avec la préfecture. Ce processus d'élaboration du règlement a été de 1983 à la fin de 1984. (De la Mora, 2017, entretien réalisé par l'auteur)

Dans cet extrait, le professeur semble se distancier de la démarche, en expliquant que ce sont les leaders communautaires qui ont défini l'ensemble du règlement et l'usage de la troisième personne du pluriel. Néanmoins, il peut être supposé que les membres de la commission justice et paix, ainsi que certains spécialistes, urbanistes et sociologues, et des représentants de certaines ONG, influencent fortement l'orientation du document. Ces conseillers forment d'ailleurs un groupe se retrouvant toutes les semaines. Ce groupe mêle différentes ONG : l'IAB, l'ordre des avocats brésiliens (OAB), l'association des sociologues de Pernambuco (AS), ETAPAS, CEAS, CJP, et le cabinet d'assistance juridique des organisations populaires (GAJOP). Ils se réunissent pour partager leurs informations et coordonner leurs actions.

Il y avait une [réunion] inter-entités toutes les semaines. On disait, ETAPAS est une association brésilienne qui collabore avec une association française : Frères des hommes. ETAPAS : — « je travaille dans la *favela* du Coque sur “tel truc” ». Les autres disaient : « — moi, je peux collaborer avec toi pour “ça”. » L'objectif était de maximiser notre capacité d'actuation. On assumait aussi une posture, celle d'appuyer la création d'associations, des organisations représentatives des différents groupes d'habitants. On stimulait la constitution de groupe. « Casa Amarela : on va appuyer la fédération de casa amarela ». De la même manière qu'un centre communautaire, c'était une fédération de 50-60 associations, on stimulait la création d'une fédération : mobilisation, organisation, fédération pour donner de la force au dialogue. (De la Mora, 2017, entretien réalisé par l'auteur)

Ce groupe joue un double rôle. D'une part, il prend part activement à l'écriture de la réglementation avec les leaders communautaires, normes techniques et légales. Mais il participe surtout à la mobilisation et à la fédération des associations et collectifs d'habitants des 26 ZEIS de Recife. Dom Helder Câmara est la figure de cette union. On peut imaginer qu'elle peut être effective du fait de l'implication des CEB depuis le début des années 1960, mais également par la « capacitation » des habitants et militants au sein de l'institut de formation pastorale. En effet, ce travail a permis de construire une relation de confiance entre l'Église catholique, et ses alliés, et les mouvements populaires.

Ce partenariat aboutit à la tenue d'un séminaire en octobre 1985 avec les candidats à l'élection du maire de Recife<sup>1</sup>. Les quatre principales fédérations d'associations de quartiers, *Assembleia*

---

<sup>1</sup> C'est la première fois depuis 1964 que le Maire de Recife n'est pas nommé par le gouverneur, mais est élu directement par le peuple.

*dos bairros*<sup>1</sup>, *Movimento de defesa dos favelados*<sup>2</sup>, *Federação das Associações de Bairros do Estado de Pernambuco*<sup>3</sup> et la *Federação dos moradores da COHAB*<sup>4</sup>, se joignent avec l'appui du groupe d'ONG et de la Commission justice et paix pour réaliser cet évènement. Sur les six candidats, seuls quatre (tous opposés au régime militaire) participent. Luis de la Mora responsable de la prise de note se souvient

Les propositions qui ont été débattues : la première était l'organisation d'assemblées populaires dans chaque quartier pour définir les priorités de chaque quartier. Ça s'est ensuite appelé le budget participatif. La seconde proposition était que chaque école ait un conseil gestionnaire formé par les directeurs, professeurs, fonctionnaires, parents et élèves, le tout autour de la démocratisation de l'école. Les unités de santé aussi devaient en bénéficier : des conseils gestionnaires dans les hôpitaux et les unités de proximité. Les mouvements conservateurs voulaient une carte de « leader » avec des tickets de transport gratuit. Ils voulaient également de l'argent tous les mois pour circuler dans la ville. C'était des propositions de conquête du pouvoir, mais également d'avantages individuels. Le séminaire s'est bien passé. (De la Mora, entretien réalisé par l'auteur, 2017)

Les diverses propositions sont représentatives des positions idéologiques des fédérations d'associations, de gauche à droite de l'échiquier politique. Jarbas Vasconcelos, candidat du PSB, leur suggère d'indiquer les personnes qui siègeront dans l'administration pour mettre en œuvre le programme. Il constitue le Front populaire de Recife. De cette manière, il se garantit l'appui des différents mouvements populaires. À la suite de son élection, un séminaire est organisé par le groupe inter-entités pour définir la répartition des tâches. Luis de la Mora est cette fois désigné pour être responsable de l'orchestration de l'évènement.

De fait, c'étaient les entités qui étaient dans l'attente durant ce deuxième séminaire, où j'étais chargé par le collectif d'être coordinateur du séminaire. Une fois que j'avais fait toutes les transcriptions, j'étais bien familiarisé avec les promesses du candidat. Ce serait plus simple pour coordonner la session. Il manquait 15 jours avant l'intronisation du nouveau gouvernement municipal. « Ce jour, vous vous êtes compromis avec ça, ça, et ça. Comment ça va se passer ? » Le maire élu répond : « vous me présentez, et vous remettez une proposition. » De cette date, jusqu'à février, il organisa une grande assemblée dans une école dans le centre-ville, le maire et les secrétaires étaient présents. Les mouvements présentèrent la proposition de loi du PREZEIS, des assemblées populaires (budget participatif) et des conseils d'école. Il l'envoya aux secrétariats pour préparer un projet de loi pour être coté par la chambre des conseillers municipaux. Ça a duré un an, faisant des allers-retours. Finalement, elle a été votée le 30 mars 1987 et immédiatement elle a été mise en œuvre au sein de la URB Recife, dont le président avait été nommé par le mouvement populaire. Des avocats des organisations

---

<sup>1</sup> Ce mouvement de gauche est très proche des mouvements de base de l'Eglise catholique.

<sup>2</sup> Proche de l'Assembléia dos Bairros, il est selon Luis de la Mora dominé par les membres du Parti des Travailleurs.

<sup>3</sup> Fédération créée à l'initiative de la mairie de Recife. Elle est composée d'alliés politiques du Maire.

<sup>4</sup> Créée par le gouverneur de l'Etat, Marco Maciel, cette fédération est proche des conservateurs sur l'échiquier politique.

ayant appuyé la cause ont été embauchés pour composer l'équipe juridique et des urbanistes du MDU également. (De la Mora, 2017, entretien réalisé par l'auteur)

La proposition écrite par la commission justice et paix et ses alliés est finalement adoptée par les *vereadores*. De nombreux membres du groupe sont invités à participer à son implantation. Ce sont majoritairement les techniciens des ONG ou de l'Université, qui sont appelés. Quelques représentants des habitants des quartiers populaires sont également intégrés, mais avec des niveaux de responsabilité plus faibles. À ce titre, le cas du leader de Brasilia Teimosa, Moacir Luis Gomes Filho, est intéressant. Il devient directeur d'un centre social urbain à Casa Amarela. Ses missions sont circonscrites à l'intervention auprès des pauvres. Son rôle semble relativement limité. Les informations existantes ne permettent pas de dire s'il s'agit d'un choix individuel ou s'il a été orienté. Néanmoins, ce leader se retrouve dans une fonction « correspondant » au stéréotype des responsabilités « socialement admises » pour un leader de mouvement social, ressemblant plus à une forme de cooptation qu'à une intégration dans le gouvernement. Les membres des ONG et de l'université sont pour leur part invités à occuper des postes à responsabilité de directeurs, secrétaire exécutif, ou secrétaire, au sein de la préfecture ou de l'État. De fait, il semble qu'il y ait une reproduction des inégalités sociales, raciale et de genre dans l'accès aux responsabilités. Ces inégalités se « justifient » du fait des compétences techniques nécessaires à la gestion municipale. Ainsi, on peut émettre l'hypothèse d'une forme de cooptation des leaders communautaires par l'institution, alors que les professionnels sont intégrés au gouvernement. La différence peut paraître minime, mais de fait, elle participe à la reproduction des inégalités politiques des classes les plus défavorisées. La participation des habitants se limite à des tâches subalternes au sein de l'administration ou à la participation au sein de la gouvernance participative du PREZEIS.

\*

La généalogie de l'ensemble de ces démarches et expériences participatives dans les quartiers populaires à Recife apporte trois résultats complétant les recherches brésiliennes. Ils ouvrent des questionnements originaux permettant d'aborder sous un autre angle le cas grenoblois.

(i) D'une part, la genèse de ces pratiques n'est pas un long fleuve tranquille. Contrairement à ce qui est généralement admis, elle n'est pas uniquement le fruit de la pression des mouvements sociaux de la fin des années 1970. Bien que les instruments puissent se ressembler, les contextes dans lesquels ces expériences se déroulent et les valeurs défendues sont très éloignés. L'émergence de ce nouvel esprit de la démocratie se confirme comme un processus non linéaire, contradictoire et fragmenté (Dagnino, 2002). Face à la croissance urbaine incontrôlée et à la crise du logement, l'impératif participatif se forge à la fois comme outil au service d'un projet politique émancipateur plutôt soutenu par les forces de gauche et

les mouvements sociaux, mais aussi comme une stratégie d'approximation et de cooptation de leaders communautaires, dans une logique de rationalisation de l'action publique, porté par les conservateurs.

(ii) D'autre part, malgré certaines ruptures fortes, tel que le coup d'État de 1964, on observe une forme de continuité dans les collaborations entre la société civile et les pouvoirs publics. Les relations amicales dépassent les clivages institutionnels. Ces interactions sont centrales dans les expérimentations démocratiques qui naissent à la fin des années 1970. Elles prouvent l'importante perméabilité entre le mouvement social et les pouvoirs publics, même pendant la période dictatoriale. Néanmoins, ces porosités sont circonscrites à certains membres de l'élite brésilienne. Cela invite à amplifier ces travaux durant le gouvernement militaire (Sa Vilas Boas, 2017).

(iii) Enfin, l'exemple de Cajueiro Seco confirme une filiation entre les expérimentations des années 1960 et celles des années 1980, malgré le coup d'État militaire de 1964. Ainsi, cet exemple est une invitation au développement d'une sociohistoire d'autres études de cas brésiliens pour retracer cette genèse. Une mise en perspective du cas *recifense* avec d'autres cas brésiliens ou sud-américains pourrait être particulièrement intéressante, notamment dans les cas de villes comme Belo Horizonte ou Rio de Janeiro qui ont vu des programmes similaires au PREZEIS apparaître au début des années 1980. Cela permettrait de sortir du particularisme *recifense* pour faciliter la montée en généralité à l'échelle brésilienne.

Ces trois résultats livrent trois questionnements pour le cas grenoblois que nous allons maintenant aborder. Malgré l'absence de rupture démocratique en France, peut-on observer le même genre de tensions dans l'émergence de l'impératif participatif, ou au contraire est-ce un processus tout à fait linéaire porté par les courants de la gauche autogestionnaire des années 1960 et 1970 ? Alors que l'État est encore très fortement centralisé, comment surgissent ces premières expériences ? Sont-elles le fruit de la collaboration entre certains acteurs de la société civile et les pouvoirs publics ? Assiste-t-on à des conflits entre l'État et les collectivités territoriales ? Enfin, quelles sont les références de ces expériences ? Voit-on apparaître des influences communes ?

## 2 DE L'UTOPIE DES VILLENEUVES AU DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS (DSQ) : UN DROIT A LA VILLE PAR LE HAUT ? (1961-1990)

Par le décret du 11 avril 1961, le périmètre d'une zone à urbaniser en priorité est approuvé sur les territoires de Grenoble et Échirolles : la ZUP Villeneuve Échirolles/Grenoble est créée. Le développement de ce territoire, longtemps paralysé par les tensions entre le maire communiste d'Échirolles et le gaulliste grenoblois, émerge en 1965 à la suite de l'élection de Hubert Dubedout. Ce projet d'urbanisation du sud de l'agglomération est le fruit d'une vision profondément progressiste, socialiste et programmatique de la ville. Contrairement à de nombreux projets de grands ensembles, il incorpore les problématiques urbaines, sociales, et éducatives. En s'inspirant de l'idéal de la « ville nouvelle », les Villeneuves apparaissent comme un modèle avant-gardiste de l'urbanisme français<sup>1</sup>.

Face à l'afflux massif des populations des campagnes françaises et des immigrés issus des pays décolonisés du Maghreb, elles apportent une réponse sociale, urbaine et politique à la croissance de la région grenobloise et à l'accueil des nouveaux arrivants. Ces quartiers sont le fruit de volontés politiques humanistes fortes s'inscrivant pleinement dans le sillage des idées issues de Mai 68. Cette philosophie marque profondément le projet, tant dans son processus d'élaboration que dans ses réalisations. Cette expérience particulière, associant les futurs habitants, se concrétise notamment avec l'appui des architectes et sociologues parisiens de l'Atelier d'Urbanisme et d'Architecture (AUA). Ces professionnels sont porteurs de pratiques innovantes, fondées sur la coopération, le dialogue et le partage.

La construction des Villeneuves participe à une transformation profonde du sud de l'agglomération et de l'action publique locale. Ces changements font depuis l'objet de polémiques incessantes. D'une part, les promoteurs défendent l'originalité du quartier et son ambition en terme de mixité sociale. D'autre part, les détracteurs dénoncent une « utopie » ayant abouti à la ghettoïsation de certaines populations<sup>2</sup>. L'analyse de la conception des Villeneuves, des acteurs qu'elles engagent, de leurs méthodes, des critiques qu'elles suscitent, et de la diffusion de cette expérience à l'échelle nationale, permet de dépasser un débat binaire et normatif, en interrogeant la singularité de cette expérience dans le contexte de l'émergence

---

<sup>1</sup>Cette initiative est quasi inédite. Exception faite de la reconstruction de Maubeuge par André Lurçat en 1945, qui précède de peu l'action de L. Kroll à Louvain (1969) ou de R. Erskine à Newcastle (1970).

<sup>2</sup>Les articles plus ou moins récents du Monde (Morin, 2017), Valeurs Actuelles (Bouclay, 2012), Libération (Géraud, 2010), mais aussi la polémique relative au reportage de l'émission Envoyé Spécial (2014), Villeneuve : le rêve brisé, et de sa réponse, Villeneuve : l'utopie malgré tout, sont symptomatiques de la controverse qui perdure depuis la création du quartier.

de la « deuxième gauche » et de l'urbanisation du discours politique à l'échelle nationale (Busquet, 2007). Dans cette entreprise, quelques architectes, urbanistes et élus des villes de Grenoble et Échirolles jouent un rôle clef dans la construction de ce mythe et dans sa diffusion dans la nouvelle politique de la ville au début des années 1980.

## 2.1 DU PLAN BERNARD A L'EMERGENCE DE LA « DEUXIEME GAUCHE » GRENOBLOISE (1961-1965) : LES LIMITES DE LA PLANIFICATION PAR L'ÉTAT

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les villes françaises connaissent une croissance urbaine importante et désordonnée sous l'influence de l'industrialisation rapide du territoire. Les migrants des anciennes colonies, l'exode rural et les baby-boomers obligent l'État à répondre au manque de logements. Le Plan Courant<sup>1</sup> est adopté. Il vise à produire de manière industrielle des habitations à loyers modérés. C'est la première génération de grands ensembles. L'agglomération grenobloise n'échappe pas à la règle. Sous l'influence des vagues de rapatriements, notamment d'Algérie, l'urbanisation s'accélère. Les premiers quartiers de logements sociaux émergent dans la ville centre (Teisseire et Mistral) et dans les communes de la première couronne : Échirolles, Saint-Martin-d'Hères, Le Pont-de-Claix, Fontaine. L'offre apparaît toujours insuffisante. À travers le décret n° 58-1464, l'État instaure les zones à urbaniser en priorité (ZUP). Comme l'historienne Annie Fourcaut (2008) le retrace, les ZUP « tire[nt] les leçons des difficultés des premiers ensembles d'habitations édifiés depuis le plan Courant (1953), construits au hasard des opportunités foncières, sans équipement, avec des financements qui privilégient l'édification d'appartements seuls. Il s'agit d'humaniser les cités-dortoirs, de “régénérer les banlieues” (Pierre Sudreau) et de répartir les constructions, confiées à des sociétés d'économie mixte, sous l'égide des préfets. »

Dans la capitale des Alpes, la ZUP Villeneuve est créée. Cette zone, pensée à l'échelle intercommunale s'étend sur les villes de Grenoble et Échirolles. En effet, depuis 1948 les propositions ne cessent de fluctuer. Le Maire gaulliste de Grenoble, Albert Michallon, malgré quelques déconvenues avec le gouvernement Debré, obtient néanmoins l'organisation des Jeux olympiques d'hiver de 1968, ainsi que la réalisation d'un plan d'aménagement d'agglomération. Il porte le nom de l'architecte qui en a la charge : Jean-Claude Bernard<sup>2</sup>. Ce plan définit les principaux axes de transports, les infrastructures routières, mais également les nouveaux quartiers d'habitation. Sa vision, notamment à travers la consolidation du centre urbain historique, s'inscrit pleinement dans la perspective défendue par le ministère du Logement. Les tensions entre Michallon et les maires de la ceinture rouge grenobloise

---

<sup>1</sup> Du nom du ministre de la Reconstruction et du Logement

<sup>2</sup> Jean-Claude Bernard est architecte. Il est titulaire du Premier Grand Prix de Rome en 1960.

paralysent le projet. La proposition de Bernard est un des points d'achoppement qui justifie son limogeage à la suite de l'élection de Hubert Dubedout à la tête de l'exécutif grenoblois. Comme il se le rappelle une vingtaine d'années plus tard : « à la volonté de structurer le désordre pour faire une grande ville unitaire et cohérente, on a substitué une conception polynucléaire [...] en enlevant du poids au noyau principal, ce qui s'est traduit par le déplacement vers le sud du centre secondaire de l'agglomération. » (Jean-Claude Bernard cité par Le Vot, 2016, p.181).

Alors que Michallon est le favori des élections municipales, notamment après l'annonce de l'organisation des Jeux olympiques par Grenoble, la coalition de gauche, menée par Hubert Dubedout, se qualifie au second tour devant la liste du parti communiste français (PC). Une triangulaire se profile, mais le PC se retire sans donner de consigne de vote. Michallon est détrôné. La liste gagnante rassemble deux entités politiques (la SFIO et le PSU) et une association citoyenne : le groupement d'action municipale (GAM). Le GAM est essentiellement composé de militants chrétiens et PSU, universitaires, syndicalistes et animateurs d'associations culturelles. Hubert Dubedout, ancien officier de marine, ingénieur en électronique et adjoint du directeur du centre d'études nucléaire, devient maire de Grenoble. Georges Martin, son colistier est élu 1er adjoint au maire et Jean-Verlhac, professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble, puis directeur de l'Institut d'urbanisme, adjoint à l'urbanisme. Cette coalition, menée par une association de citoyens, pose les bases d'une « nouvelle gauche ». Le GAM est un outil de démocratisation et de réforme de l'action publique. Il a pour but la modernisation des instances communales afin de rééquilibrer les rapports entre l'État et les habitants pour « éviter que le sort de la ville ne se règle à Paris, sans elle.<sup>1</sup> » À ce titre, la question urbaine devient une des préoccupations phares du groupe. « Les constructions récentes n'ont pas amélioré l'architecture d'ensemble de la ville : le manque d'esthétique est d'autant plus pesant que la population se sent de plus en plus entassée dans les logements sans perspective. Le public connaît mal les projets d'urbanisme et en appréhende les conséquences.<sup>2</sup> » Dans ce contexte, le plan Bernard polarise ces tensions. D'ailleurs, comme l'envisage l'historienne de l'architecture Sibylle Le Vot (2016) sa présentation, la veille des élections, aurait pu faire basculer le vote.

Jean-Claude Bernard n'est pas immédiatement limogé, mais « son » plan fait les frais de la méthode Dubedout. Il finalise le projet d'infrastructures de transport dans la perspective des

---

<sup>1</sup> Liste d'union socialiste et d'action municipale, profession de foi de l'alliance SFIO-PSU-GAM, n. p., archives municipales de Grenoble, 1k 350. (Le Vot, 2016)

<sup>2</sup> Liste d'union socialiste et d'action municipale, profession de foi de l'alliance SFIO-PSU-GAM, n. p., archives municipales de Grenoble, 1k 350.

Jeux olympiques. En parallèle, sur proposition de Maurice Blanc<sup>1</sup>, conseiller municipal, Dubedout se met en relation avec les membres de l'Atelier d'Urbanisme et d'Architecture (AUA). Ce collectif d'architectes, urbanistes, décorateurs et sociologues, « engagés », à la frontière de l'architecture, de la culture et du politique, assume des idées ancrées à gauche<sup>2</sup>. Il défend une vision marquée par la modernité, « mais bien dans le contact du quotidien, en quelque sorte à la base, avec les élus et les créateurs » (Cohen, Grossman, 2016, p.10). En 1966, Jean Verlhac fonde alors l'agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise (AUAG) avec l'aide du sociologue Jacques Allégret et l'urbaniste Michel Steinebach. La ville dispose ainsi de son propre outil d'expertise. En 1970, il crée l'Institut d'urbanisme de Grenoble (IUG). Pour le sociologue de l'urbain Jean-Louis Violeau (2016, p. 197), cette démarche « rompt [...] avec une logique de fabrication de la ville qui associe l'impulsion préfectorale, les pleins pouvoirs donnés à un Prix de Rome, une vision technocratique et quantitative de l'urbain, et le silence des intéressés — élus et habitants. » L'objectif est de peser sur le pouvoir de l'État qui ne s'est pas encore décentralisé.

### **Portrait 3 : Jean-François Parent (1930-2017)**

Né à Paris, cet ingénieur en génie électrique commence sa carrière en tant qu'ingénieur mécanicien de la marine, puis comme ingénieur dans le domaine du génie civil. En 1961, il commence un nouveau parcours universitaire à l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris et au Beaux-Arts. Il intègre l'AUA. Jusqu'en 1967, il exerce comme urbaniste conseil pour différentes communes de la région parisienne. En 1966, il est chargé avec les membres de l'AUA de créer l'Agence d'Urbanisme de Grenoble. Il participe à la création de l'Institut d'urbanisme de Grenoble avec Jean Verlhac. En 1971, il est nommé architecte en chef du projet des Villeneuves Echirolles-Grenoble à la société d'aménagement du département de l'Isère (SADI). En 1978, il quitte l'AUA pour devenir salarié de la SADI. Il occupe cette fonction jusqu'à l'élection d'Alain Carignon en 1983. Par la suite, il occupe diverses fonctions. En 1995, il devient conseiller municipal délégué au logement social et président de l'office HLM durant le mandat de Michel Destot. Considéré comme le père des Villeneuves, il ne cessera de défendre le projet dans les médias critiquant notamment l'impact de la gestion Carignon.

L'équipe municipale et les membres de l'AUA privilégient une approche pluridisciplinaire et participative. Comme l'architecte Jean Tribel se le remémore, c'était « comme un mélange de

<sup>1</sup> Architecte de formation, il est conseiller municipal délégué aux études et développement de la ville de Grenoble de 1965 à 1971.

<sup>2</sup> Ce collectif entretient des relations privilégiées avec les municipalités de gauche de la région parisienne et en particulier avec le PCF. Notons néanmoins que dans le cas grenoblois, la collaboration avec le PCF échirollois n'a pas lieu. Les élus étant porté par une vision plus classique de l'aménagement urbain.

volonté de politique ambitieuse, novatrice, farouche et un pragmatisme aigu, capable d'utiliser tous les ressorts existants pour rendre [un] projet réaliste en l'adaptant sans jamais perdre de vue les objectifs ». (Tribel cité par Le Vot, 2016) Dans son discours d'intronisation, Dubedout pousse ses adjoints à « participer à l'élaboration des décisions » et à « consulter les organisations les plus représentatives des usagers sur tous les grands problèmes » pour que les « délibérations municipales aient le poids du support de la population ». Outre l'enjeu démocratique, la consultation de la population est entendue comme une manière de légitimer l'action municipale. Puis l'AUA effectue la réécriture du Plan d'aménagement. Jean-François Parent (portrait 3), récemment incorporé à l'équipe de l'AUA, intègre la SADI pour définir le programme de la ZUP Villeneuve. Leur approche rompt avec les pratiques habituellement adoptées pour ce type de projet. Les accointances politiques entre les élus communistes échirollois et la coalition de gauche grenobloise permettent d'avancer sur le projet qui était jusque-là bloqué par les désaccords politiques de l'ancien maire gaulliste et son homologue du PCF. Les Villeneuves peuvent enfin voir le jour.

## 2.2 LES VILLENEUVES : LA CONCRETISATION DU *DROIT A LA VILLE* (1965-1977)

La fin des années 1960 et les années 1970 sont marquées par une « urbanisation du discours politique » français (Busquet, 2007). Alors que la politique de reconstruction commence à être remise en cause, notamment sous l'influence de la pensée sociologique marxiste, notamment Henri Lefebvre, émerge progressivement des politiques en faveur du « cadre de vie ». Chez François-Xavier Ortoli, succédant à Edgard Pisani en 1967, puis chez Robert Galley (1968), puis surtout chez Albin Chalandon, la volonté de poursuivre la politique des grands ensembles s'amenuise. Cette période prépare doucement les années Giscard, faisant place à une production urbaine de meilleure qualité architecturale, à « taille plus humaine ». La métropole grenobloise et les Villeneuves en particulier engage le pas.

Pour les élus des deux communes, le projet des Villeneuves est un véritable enjeu de développement social et urbain. Avec environ 16 000 logements sur les deux territoires (12 000 à Grenoble et 4000 à Échirolles), il est la principale réponse aux problèmes de logements. À Échirolles, encore plus qu'à Grenoble, il bouscule la physionomie de la ville. Entre 1967 et 1975, la population échirolloise double. Elle atteint 33 000 habitants. La petite ville rurale doit adapter ses équipements publics, les services à la population et donc son administration. À Grenoble, la Villeneuve est l'occasion de mettre en pratique les principes portés par les élus et l'AUA. La Villeneuve devient ainsi un territoire d'expérimentation tant dans les manières de faire du projet urbain que dans les propositions qui émergent. Bien que la société d'aménagement du département de l'Isère pilote le projet à l'échelle intercommunale, chaque

ville reste relativement autonome dans ses réalisations. Les expérimentations se concentrent notamment du côté grenoblois alors qu'Échirolles réalise un projet plus classique.

Jean-François Parent travaille donc sur le plan d'urbanisation en partenariat avec l'Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise. En concertation avec les élus des deux villes, il définit la vocation de ce grand quartier au sud de la l'agglomération. L'enjeu est de dépasser les premiers égarements des grands ensembles. Comme le précise l'un des fondateurs de l'AUA, « le grand ensemble tel qu'il est conçu est incapable de fournir aux hommes un cadre de vie acceptable. » (Loiseau, 1966 cité par Le Vot, 2016, p.179) Il s'agit donc de repenser la manière de faire du projet : penser les fonctions et adapter les formes, et non l'inverse. Les Villeneuves s'imposent comme un projet à contre-courant de la politique des grands ensembles portée par l'Etat providence, marquée par le mono fonctionnalisme, la faible qualité constructive, et l'absence de dialogue dans la production de ces territoires (Voldman, 2015). Le changement de paradigme opéré dans la construction des Villeneuves, en fait un exemple pionnier de l'urbanisme français. À mi-chemin entre la « ville nouvelle<sup>1</sup> » et le quartier de grands ensembles, elles prennent déjà en compte des critiques qui sont émises quelques années plus tard par le l'Etat, à travers son ministre de l'Équipement.

On me dit : pourquoi les villes nouvelles échappent-elles à votre condamnation ? Pour la simple raison qu'elles sont le contraire des grands ensembles. Le grand ensemble échappe au centre, la ville nouvelle recrée un centre. Le grand ensemble est sans amarres. La ville nouvelle devient le nœud d'un réseau de liaisons. En région parisienne, les villes nouvelles ne doivent pas relancer une urbanisation périphérique, mais structurer une banlieue préexistante, assurer à ses habitants aussi le droit à la ville. (Guichard cité par Fourcault, 2006)

Contrairement<sup>2</sup> à la cité du Mirail à Toulouse<sup>2</sup>, les Villeneuves constituent une polarité secondaire au sud de l'agglomération grenobloise<sup>3</sup>. Le projet, dans sa dimension programmatique et processuelle, intègre certaines idées phares du *Droit à la ville* d'Henri Lefebvre. La participation des « futurs » habitants, la transformation des rapports sociaux, la prise en compte des problèmes sociaux et urbains, mais aussi les réflexions sur les tensions entre centre et périphérie, sont autant de principes guidant la conception. Cette référence au

---

<sup>1</sup>Initialement pensée pour le desserrement de la région parisienne, en 1965, à travers le Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, cette politique de l'État s'étend également pour les agglomérations de Rouen, Lyon, Lille et Marseille. Les « villes nouvelles » doivent permettre de créer de nouvelles centralités avec un équilibre entre habitat et emploi afin de constituer de nouveau bassin de vie.

<sup>2</sup>Au début des années 1960, tout comme la ZUP Villeneuve Echirolles/Grenoble, le projet de ZUP au Mirail est pensé comme une Ville Neuve. Les deux hommes forts du projet, Louis Bazerque, maire de Toulouse, et Georges Candilis, architecte de renom, vont porter l'ambition d'un urbain d'ampleur (100 000 habitants), mais sans les moyens de sa réalisation. Le quartier, bien que pensé comme une « véritable » ville nouvelle, aura le destin d'un « simple » quartier de grands ensembles. (Jaillet, Zendjebil, 2006)

<sup>3</sup>Cette stratégie multipolaire du développement de l'agglomération est toujours d'actualité. De nouveau, la transformation des Villeneuves, notamment à travers le projet de renouvellement, est un des enjeux forts de la constitution du projet de prospective « Polarité Sud » que nous aurons l'occasion d'aborder dans le chapitre 3.

Droit à la ville se retrouve chez les architectes. Jean-François Parent dans son rapport d'évaluation fait référence au concept lefebvrien de « désurbanisation ». La dimension stratégique du projet n'est pas sans questionner la mise en œuvre des principes du *Droit à la ville*, notamment dans sa dimension participative. En effet, les Villeneuves avant de devenir un territoire « prêt à urbaniser », étaient un vaste terrain à vocation agricole, accueillant également le petit aéroport Jean Mermoz et quelques maisons, immeubles et entrepôts en apparence sans cohérence. L'absence d'habitants sur place interroge la manière de mener la concertation. Comment faire participer des habitants absents ? La parade est trouvée. Les élus grenoblois provoquent des réunions avec les habitants du Village Olympique. Les sociologues de l'agence d'urbanisme les organisent (Parent, 1977). L'enjeu est d'avoir le point de vue des usagers dans la conception du projet. Les membres de l'association Planning, dans leur ouvrage sur Villeneuve (2016), pointent néanmoins le doute sur le profil des usagers.

Pour Jean-François Parent, les commissions étaient composées d'habitants du Village Olympique. Mais pour Guy Saez<sup>1</sup>, « en vérité les usagers, dont il est question, ne sont ni les futurs habitants du quartier, ni même leurs représentants. Ce sont presque exclusivement des professionnels de l'animation et des enseignants. La seule "population associée" ne représente donc en aucune façon la population, mais seulement une partie des futurs employés des équipements intégrés de Villeneuve » (Breynat, Cohen, Gabriel, 2016, p. 32-33).

Les principales contributions de ces commissions portent sur les équipements et notamment sur la nécessité d'avoir des « équipements intégrés » et ouverts sur le quartier. Ce type de contribution tend à confirmer l'affirmation de Guy Saez. Néanmoins, contrairement à l'opposition faite par les auteurs, entre « habitants » et « professionnels », il n'est pas exclu que les participants aient pu être des professionnels des équipements, mais aussi des habitants. En effet, de nombreux militants, proches de la mouvance de l'éducation populaire et proche du groupe d'action municipale, ont choisi, au même titre que Jean-François Parent, de s'installer dans le quartier. Notons qu'encore aujourd'hui, ces militants associatifs de la classe moyenne des années 1970, sont surreprésentés au sein des ateliers de concertation portant sur le projet de renouvellement urbain. L'association du quartier Villeneuve Debout en est le principal exemple.

Les commissions se déroulent en septembre 1968. Elles sont imprégnées des idées des événements du mois de mai. « Les participants aux commissions [s'interrogent] sur le rôle des institutions scolaires, la pédagogie, les catégories de logement et leurs aménagements ». Les participants peuvent s'exprimer, et influent sur le projet. Les propositions sont ambitieuses. Elles s'inscrivent dans un véritable projet de transformation des rapports sociaux, à la frontière entre le réel et l'utopie, à la limite du possible, pour reprendre les mots de Jean

---

<sup>1</sup> Guy Saez est directeur de recherche au CNRS et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.

Verlhac (Schwartzbrod, Parent, 1995). L'habitat, les espaces publics, et les équipements, sont les trois axes du projet. Les élus et les concepteurs cherchent à établir un équilibre entre logements sociaux (50 %) et accession à la propriété (50 %). Cette répartition n'existe pas uniquement à l'échelle du quartier, elle se fait au sein de chaque immeuble. Malgré le désinvestissement de certains promoteurs, un équilibre existe entre logement social (52 %) et privé (48 %) (Breynat et coll. 2016). Les appartements, souvent traversants, avec des vues imprenables sur les montagnes, sont spacieux et confortables. Les espaces publics sont des lieux de rencontres. Deux grands parcs sont construits (Jean Verlhac et Maurice Thorez). La mobilité douce est privilégiée à travers un système de dalles, de passerelles et de coursives qui assurent la sécurité des piétons en les différenciant des flux automobiles. Enfin, les équipements, et notamment l'école, font l'objet des propositions les plus ambitieuses. Les mouvements de l'éducation populaire influencent énormément sa conception et l'envisage comme le premier espace de transformation des rapports sociaux, comme le retracent les membres de l'atelier populaire d'urbanisme (APU) de Grenoble,

Les commissions Villeneuve » défendaient l'idée d'une ouverture de l'école » pour rompre avec le processus de reproduction sociale et la ségrégation des espaces. Cette idée était polysémique. Les concepteurs interrogeront la séparation instaurée par les institutions scolaires dans la vie sociale et la ségrégation des publics. Ils remettront en question le découpage traditionnel entre maternelle et primaire et intégreront les activités éducatives extrascolaires. Concrètement, les enfants sont rassemblés et mélangés dans des bâtiments ouverts sur la galerie de l'Arlequin ou le parc. Explorant les liens entre pédagogie et espace, les architectes de l'Arlequin aboliront la structure traditionnelle de la classe et de « l'école-caserne ». (Bernat et coll. 2016, p.38-39)

L'ensemble de ces éléments de projet confirme l'existence d'un véritable dialogue entre la commission Villeneuve, les concepteurs et les élus. Outre l'influence des membres de la commission, les concepteurs, c'est-à-dire les membres de l'AUA et Jean-François Parent en particulier, marquent de « leur patte » le projet urbain. Ils ont « établi un nouvel exercice professionnel fondé sur la coopération, le dialogue et le partage, qui a fait figure d'exemple [...]» Les urbanistes de l'AUA sont fidèles au mouvement moderne et s'inspirent largement d'architectes aussi divers que Georges Candilis et Van Eyck, du Team 10, du pragmatiste suédois Alvar Aalto, ou du brésilien Oscar Niemeyer.

Ils sont également critiques de la déshumanisation de l'urbanisme et de l'absence d'une approche sociale en architecture, se rapprochant de fait, de la pensée Lefebvrienne, tout en défendant une économie du projet. La « réflexion persistante sur le travail d'équipe avec le souci de la pluridisciplinarité et l'attachement à la dimension sociale de l'architecture » en fait un de leur marqueur fort (Cohen, Grossman, 2015). Ainsi, comme le retrace, Jean-Louis

Cohen et Vanessa Grossman, historiens de l'architecture, l'AUA réalise une synthèse entre ces deux courants. La Villeneuve serait son expression.

D'une certaine manière, le traumatisme de mai-juin 1968, qui conduira à la fermeture de la section d'architecture de l'École des beaux-arts et provoque pendant des semaines un examen de conscience public chez les professionnels éclairés, et rend justice aux propositions critiques qui avaient été celles de l'AUA. [...] Face à la radicalité raide de Riboulet et au conservatisme patelin de Pierre Vago, Deroche, Loiseau et Perrottet, qui ne cache pas sa « méfiance pour ces architectes d'après Mai qui ne veulent être plus que sociologue », revendiquent un « droit à l'esthétique », qui s'ajouterait au droit à la ville et au logement, Perrottet insiste sur la « valeur culturelle » de l'architecture, qu'il juge « négligée », tant la production du logement est marquée par la « monotonie des espaces, des volumes et des traitements ». Dans la perspective d'une société socialiste, tant Loiseau que Deroche entendent « préparer le terrain pour le moment où les vrais changements seront intervenus, pour éviter le pire et dans certains cas pour permettre des créations positives », exprimant une certaine défiance vis-à-vis du bloc de l'Est. Loiseau donne comme exemple une opération pouvant « renforcer la cause d'un cadre de vie démocratique » la Villeneuve de Grenoble. (Cohen, Grossman, 2015, p.19)

À travers le projet des Villeneuves, les élus, concepteurs, et les membres de la commission Villeneuve réalisent une synthèse entre les principes du modernisme et les réflexions issues de mai 1968. Cet apparent consensus n'est pas exempt de critiques relatives d'une part au processus participatif et d'autre part au mode de gouvernance.

Comme nous l'avons déjà signalé, les commissions Villeneuve étaient probablement majoritairement occupées par des militants plus ou moins proches des GAM, du PSU ou des mouvements de l'éducation populaire. La prédominance de ces acteurs dans le dispositif participatif et le pilotage du projet par un nombre réduit d'élus (Dubedout et Verlhac), et de techniciens (Parent) est, pour certains observateurs critiques, incompatible avec la démocratie.

En privilégiant le rôle des experts et en permettant à un groupe restreint de décideurs de déterminer le devenir de l'agglomération, les élus favorisent la constitution d'un écran empêchant l'instauration de rapports démocratiques entre la majorité de la population et la municipalité elle-même. (Goldschmidt et Garnier, 1978)

Outre ces critiques, la gouvernance du projet complique le travail des élus échirollois dans le pilotage du projet. Pour André Gery, ancien directeur de l'aménagement urbain de la Ville d'Échirolles, la SADI est à la main des élus grenoblois.

Les deux Villeneuves se sont un peu séparées, sauf qu'elles étaient *drivées* par la société d'aménagement de l'Isère, la Sadi. Dont je rappelle pour la Sadi, la Villeneuve Grenoble/Échirolles représentait les deux tiers de son chiffre d'affaires, les deux tiers de son activité pendant une très longue époque. En 1975, la ville n'était pas structurée pour conduire toute seule son développement. [...] la SADI, ce sont d'ailleurs plutôt les élus grenoblois qui

ont la main dessus (Gery, entretien réalisé par le service documentation de la mairie d'Echirolles, 2010).

En 1975, André Gerry, ancien membre de l'agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise, rejoint la commune d'Echirolles. Il crée le service urbanisme. L'enjeu est de permettre l'autonomie du développement de la ville. Deux enjeux forts apparaissent à cette époque : la conception urbaine et la gestion financière. Comme se le rappellent les deux principaux protagonistes, il ne fallait pas se laisser guider dans la radicalité grenobloise<sup>1</sup> et il fallait contrôler la gestion financière de la SADI<sup>2</sup>. Pour cela, Gilbert Biessy défend l'autonomie du projet échirollois.

C'était la bataille de George Kioulou, de ne pas laisser croire, contrairement à ce qu'a fait régulièrement amalgamer les médias, que la Villeneuve c'était la Villeneuve de Grenoble et d'Echirolles. Il y avait bien une Villeneuve à Grenoble et une Ville Neuve à Échirolles, totalement indépendantes, surtout dans la conception. (Biessy, 2010).

Cette reprise en main de l'urbanisme par les élus échirollois se traduit entre autres par une conception architecturale moins ambitieuse et des démarches participatives plus classiques. Pour ce dernier point, le commentaire de Jean-Nöel Parpillon, ancien chargé de communication pour le projet, puis directeur de cabinet et directeur général des services est illustratif.

Le premier travail [c'était] d'organiser l'accueil sur ce local et envisager un programme d'action qui permette de communiquer de façon générale sur la ville d'Echirolles et de façon particulière sur la Villeneuve qui était en train de se poursuivre. Celle-ci était terminée pour le quartier des Essarts et de Surieux et était au démarrage pour le quartier des Granges. [...] On a été très vite vers des programmes de réunions d'information thématiques. [...] C'était une force de Kioulou et des municipalités de l'époque, de faire de la participation sans le dire, car c'est un concept qui est né récemment, mais qui associait vraiment les gens à beaucoup de choses. Je suis lucide, une fois qu'on les associait, on les maîtrisait, il faut être franc là-dessus. C'était un lien amical, parfois conflictuel, ça pouvait arriver, mais qui était aussi participatif,

---

<sup>1</sup> "Et il y a une visite des deux Villeneuves par le directeur général de Caisse des dépôts et des consignations [...]. Donc visite à Grenoble, c'est là que j'ai découvert l'Arlequin, [...]. Je me demandais comment on avait pu faire une chose pareille. Enfin moi c'est ma conception. je n'ai jamais changé depuis, je crois que l'histoire m'a donné raison. [...] Ce directeur général, là, dit deux mots qui m'ont surpris, fait plaisir, surtout fait plaisir au Maire, de l'époque, George. Il se retourne vers le Maire, et dit : je veux vous féliciter. Ici au moins on respire. Et on venait de l'Arlequin. [...] Empiler des gens à des auteurs pareils, mais surtout empiler je veux dire, avec cette idée il faut mélanger le locatif et l'accession. [...]. Sur la même coursive, on a des locataires...qui s'est avéré à la gestion une connerie absolument monumentale." (Biessy, entretien réalisé par le service documentation de la ville d'Echirolles, 2010)

<sup>2</sup> "Un des axes fort a été de travailler sur la gestion administrative et financière de l'opération. Parce que finalement, la Villeneuve elle a été faite en concession. C'est un régime de production de l'urbanisme, c'est une concession de l'urbanisme à un aménageur qui est extrêmement forte. [...] Ça posait des problèmes à l'époque, c'est que la SADI ne s'était pas forcément préoccupé d'informer les collectivités concédantes et que nous on s'est... Je me souviens toujours, [...]. Quand je suis arrivé à Echirolles, le secrétaire général [...] avait dit, à terme la Villeneuve va nous rapporter de l'argent. Parce qu'il était resté sur des bilan ancien, [...] quelques mois après ça, avec Gilbert Biessy, on a fait tout un travail de mise à plat, [...] on s'est aperçu qu'il y avait un déficit de 50 millions de francs. C'était considérable." (Gery, 2010)

de la démarche électorale de l'échéance suivante, ça j'en suis complètement convaincu et quand même je n'étais pas dupe de ça et je travaillais aussi dans ce sens. (Parpillon, entretien réalisé par Pascale Merle et Nathalie Favre Bonvin, 2004)

Ainsi, malgré une vision commune du développement des Villeneuves à l'échelle intercommunale, elles suivent à l'échelle municipale des philosophies relativement différentes. Alors qu'à Grenoble, elle s'inscrit dans une perspective « radicale » de transformation des rapports sociaux, Échirolles reste dans une approche plus classique de l'urbanisme. Malgré tout, au cours des 20 années de construction des Villeneuves, les modèles tendent à se rapprocher. L'exemple de la mixité sociale est emblématique. À Échirolles, alors que la mixité sociale n'était pas une priorité dans le premier quartier (Essarts), elle s'impose petit à petit. La dernière tranche échirolloise, Les Granges, établit une proportion de 60 % d'accession à la propriété pour 40 % de logement social. Au contraire, alors qu'elle était un mot d'ordre à Grenoble, l'échec du mélange des statuts des appartements à l'échelle des cages d'escaliers oblige les concepteurs à revenir sur des programmes plus classiques.

Les Villeneuves, nées d'une volonté commune de répondre à la crise urbaine des années 1960, concrétisent une nouvelle manière de penser la ville. Bien qu'elles connaissent des trajectoires différenciées, elles sont porteuses d'une critique, plus ou moins radicale, de la démocratie urbaine. Les principes énoncés dans *Le Droit à la Ville*, inspirent les concepteurs du projet. La participation des (futurs) habitants est une pierre angulaire du projet. Elle est une condition indispensable à la construction d'une démocratie urbaine et de la transformation des rapports sociaux. La Villeneuve devient ainsi le modèle d'un nouvel urbanisme associant les principes du modernisme et le panel des idées diffusées à travers *Le Droit à la Ville*.

### 2.3 DE L'EXPERIENCE GRENOBLOISE A *ENSEMBLE, REFAIRE LA VILLE (1977-1983)* : LA SYSTEMATISATION DE L'IMPERATIF PARTICIPATIF

Depuis la fin des années 1960, la question urbaine prend une part de plus en plus importante dans les discours politiques et techniques. Ce mouvement culmine à la fin des années 1970. Dans cette perspective, Hubert Dubedout apparaît comme une figure de premier plan à l'échelle nationale. Le « laboratoire grenoblois » est le nouveau modèle à suivre. La nouvelle gauche joue un rôle fondamental dans la politisation de l'urbain. Comme le souligne le sociologue de l'urbain Gregory Busquet (2007), les représentants et les militants de la deuxième gauche, notamment des GAM, de la CFDT, et de l'ADELS, participent à l'écriture du programme du parti socialiste lors des élections municipales de 1977. Une commission présidée par Hubert Dubedout est responsable de l'écriture du programme du PS. L'expérience grenobloise et l'influence des penseurs de l'urbain, dont Henri Lefebvre, ne sont

pas sans laisser de traces. Un paragraphe est même singulièrement intitulé « Le droit à la ville ». [...] Il est décrit comme « ce droit de l'homme de jouir d'un cadre de vie qui lui permet de satisfaire ses besoins de repos, de détente, de rêve » (Violeau, 2016, p.202). Le programme fait référence à la nécessité d'un logement décent, aux équipements collectifs, mais aussi la citoyenneté et surtout la « beauté urbaine ». Une vague rouge et rose envahit la France. Dubedout, en emportant un troisième mandat, fait définitivement figure de leader de cette nouvelle gauche. Néanmoins, ces élections sont également révélatrices de fractures. À Grenoble, le GAM se désolidarise des socialistes. Une liste portée par les écologistes émerge. Elle regroupe près de 10 % des suffrages au premier tour. À l'échelle nationale, la fracture entre réformistes et révolutionnaires se réaffirme de nouveau, entre les défenseurs du « cadre de vie » et le « front autogestionnaire ».

La question urbaine n'est pas uniquement une préoccupation de la gauche. Les gouvernements de droite en font également une priorité. Dès 1973, suite à la fameuse circulaire Guichard, du 21 mars, le ministre de l'Équipement met fin à la construction des grands ensembles. En 1974, Valéry Giscard d'Estaing fait campagne en rupture avec les idées gaullistes. Il revendique une appréhension sociale de la question urbaine. Il reprend à son compte le « droit à la ville » (Busquet, 2007, p.394). Sa mandature est marquée par une série de législations visant à contrôler l'urbanisation des métropoles, à améliorer le cadre de vie et à intervenir socialement sur les espaces urbains. Les membres de la deuxième gauche, dont Hubert Dubedout, prennent part activement à l'établissement de ces législations et à la construction d'une critique de ces modes de production de l'urbain. Ils participent entre autres à la commission du rapport Peyrefitte, *Réponse à la violence*, et au groupe de réflexion habitat et vie sociale. Ainsi, comme l'identifient Bachmann et Leguennec (1996), la mandature giscardienne est marquée par une montée du discours sur la participation sous l'influence des membres de la deuxième gauche dont le PSU est une des composantes majeures.

En parallèle de l'émergence de réponses politiques aux problèmes des grands ensembles, les premiers incidents éclatent dans les « banlieues ». En 1979, la première « émeute » se déroule à Vaulx-en-Velin. D'autres suivront les étés suivants, toujours à la suite de violences policières. Dans ce contexte de crise de l'urbanisation des villes françaises, après plus de 20 ans de gouvernement de droite, François Mitterrand accède au pouvoir. Alors qu'Hubert Dubedout était le candidat naturel<sup>1</sup> au poste de ministre de l'Équipement, il est finalement nommé à la tête de la commission nationale du développement social des quartiers. Cette nomination revêt une double signification. D'une part elle est un cadeau de consolation face

---

<sup>1</sup> Maire prestigieux, il avait voulu faire de Grenoble la vitrine d'un socialisme nouveau. Parlementaire assidu, il animait la Fédération des élus socialistes. Proche de Pierre Mauroy, il n'est finalement nommé à aucun poste ministériel.

à son éviction du gouvernement<sup>1</sup>. D'autre part, il s'agit de répondre à la crise des banlieues en apportant des réponses qui ne sont pas uniquement répressives et urbaines. Dubedout apparaît donc comme le candidat parfait. En effet, comme l'analysent Bruno Jobert et Dominique Damamme, outre le rattrapage politique, il y a une véritable volonté des hauts fonctionnaires de transformer l'État et les façons de faire de l'action publique. Les instigateurs de HVS se rendent compte des limites du programme. La rigidité de la démarche, notamment relative à la sectorisation des ministères, ne permet pas d'agir efficacement dans les territoires. « Ainsi, la conjoncture de l'été 1981 ouvre une *policy window*, un créneau que les promoteurs de cette politique ont d'autant moins de difficultés à utiliser qu'ils occupent des positions stratégiques dans l'appareil gouvernemental et administratif. » (1995, p. 7)

En 1983 est publié le rapport *Ensemble, refaire la ville*. Ce rapport, commandité par Pierre Mauroy, alors Premier ministre de François Mitterrand, est le fruit du travail de la commission nationale du développement social des quartiers, présidée par le député maire de Grenoble, Hubert Dubedout. Ce rapport, réalisé en deux parties constituées respectivement de 2 et 7 chapitres, évalue succinctement les premières actions de la commission, réalisées dans 16 sites prioritaires, puis détaille certaines recommandations en faveur du développement social des quartiers. Le maire de Grenoble, à la suite du programme HVS<sup>2</sup>, pose les bases d'une nouvelle manière de faire de l'action publique, construite notamment autour de la constitution d'une « démocratie de quartier » (p. 35). Pour l'auteur, elle s'établit à travers deux formes de participation. La première se déroule dans les espaces formalisés, relativement institutionnels. Elle s'appuie notamment sur les associations de locataires déjà constituées, qui puisent leurs racines hors du quartier. La seconde forme, moins institutionnelle et majoritaire, s'exprime hors des réseaux structurés. Comme il le rappelle, « la présence active des habitants ne se résume pas aux formes les mieux balisées de la confrontation entre collectivités locales ou organismes gestionnaires et représentants des usagers ». Dans cette perspective, la « participation directe », « l'autodéveloppement », « l'auto-organisation » des habitants, sont privilégiées. La diversité des rythmes et des modes d'expression des habitants sont légitimées. Les habitants deviennent des citoyens de leur quartier à travers l'instauration de canaux de participations dont le maire est garant.

La démocratie de quartier prend appui sur deux expériences relativement antagonistes : Grenoble (Villeneuve) et Roubaix (Alma Gare). Il n'est pas étonnant que l'expérience

---

<sup>1</sup> Cette éviction est à la fois une stratégie politique du PS pour éviter le débordement du PCF par sa gauche, mais aussi le fruit d'alliances internes au PS. En effet, le bloc formé par les mitterrandistes formé autour de Gaston Defferre ou le CERES n'entretiennent que des rapports très lointains avec la mouvance sociale chrétienne.

<sup>2</sup> « Une des raisons qui peut être ainsi avancées du semi-échec de certaines opérations HVS est précisément le centrage trop exclusif de la concertation sur le monde associatif, mieux connu des pouvoirs publics locaux mais doté d'une insuffisante capacité d'innover la société de quartier. » (Dubedout, 1983, p. 38)

grenobloise apparaisse en filigrane dans ce rapport, c'est exactement ce qui est attendu de la part de Dubedout. La gestion municipale grenobloise est présentée à cette époque comme l'exemple à suivre, d'ailleurs Dubedout est considéré comme le "meilleur Maire de France"<sup>1</sup>. Ainsi, les principes et outils qui ont guidé la Villeneuve apparaissent tout le long du rapport. Sans tous les révéler, quatre points majeurs sont identifiables :

(i) La constitution d'une offre minimum de participation, « c'est décider de mettre en place les dispositifs qui sont la garantie minimale de l'intervention des habitants dans le développement social ». Il faut s'appuyer sur les militants et ne pas les faire fuir.

(ii) La démocratisation de la gestion de la ville, notamment à travers la mise en place des ingénieurs de secteurs à Grenoble, mais aussi la constitution de pôles de services publics en proximité, dans les quartiers.

(iii) La définition d'une politique de peuplement. « Équilibrer la composition sociale des quartiers ».

(iv) L'insertion des jeunes dans la ville et dans la société. On retrouve des éléments du projet éducatif de la Villeneuve, « il faut que l'école s'ouvre, et que les parents aient de l'espace dans cet environnement. »

Cette proposition s'appuie sur la constitution d'un pouvoir municipal fort. C'est une idée chère à Hubert Dubedout. C'est notamment la lutte qu'il a engagée au travers la transformation du plan Bernard et la constitution de l'agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise. Cette conception technocratique de l'action publique s'associe à une vision plus ascendante. Elle se retrouve dans l'expérience de l'Alma Gare à Roubaix. Les références à l'atelier populaire d'urbanisme (APU) roubaisien sont fréquentes dans le rapport. Il apparaît comme un exemple à suivre en terme d'organisation populaire. Pour Dubedout, cette expérience présente trois intérêts majeurs. (i) Elle permet la prise en compte de la demande sociale par les pouvoirs publics<sup>2</sup>. (ii) Elle est un outil en faveur de la construction d'une gestion de proximité plus adaptée au besoin des usagers<sup>3</sup>. (iii) Enfin, elle est révélatrice de nouvelle manière de faire l'urbain<sup>4</sup>. Outre ces références directes dans le rapport, Paula Cossart et Julien Talpin présentent une série d'arguments confortant cette hypothèse.

---

<sup>1</sup> Il était souvent qualifié de cette manière par des journaux de gauche (Rocher, 1986)

<sup>2</sup> "les réponses opérationnelles sont partielles, sectorisées. Elles ne permettent pas de prendre en compte la dynamique sociale des quartiers, sauf lorsque qu'il existe un effort exceptionnel de la municipalité ou une lutte active des habitants comme à Roubaix." (p.11)

<sup>3</sup> "les habitants de l'Alma Gara à Roubaix qui imposent à tous les partenaires une régie technique de quartier - toutes ces initiatives et d'autres en cours, démontrent que l'idée d'une nouvelle conception de la production de la ville et de sa gestion nécessitent plus que des moyens financiers." (p.30)

<sup>4</sup> "En revanche, l'expérience de Roubaix-Alma Gare n'aurait pu se développer sans une interaction permanente entre la dynamique informelle et l'action militante organisée de la CSCV." (p.38)

Dubedout, lors de sa « visite de plusieurs jours à l'Alma Gare aurait été logé chez les Leman » (p.316). Des notes de certains acteurs auraient largement inspiré le rapport, notamment sur le sport, mais également sur la question sociale et la participation (p.317). Enfin, ces transferts ont pu être facilités par la circulation des acteurs de l'Alma Gare du côté institutionnel en participant à l'implantation du DSQ (p.318). En effet, M. Leman, était membre de la commission locale et de la commission nationale du DSQ.

Ces deux expériences renvoient à des références théoriques distincts créant une dissension philosophique profonde dans le rapport. Dans l'expérience grenobloise, c'est une lecture marxiste des rapports sociaux qui est privilégiée. Le droit à la ville fait office d'entrée : « pour réussir ce défi, il faut une mobilisation de tous ceux qui veulent faire accéder au droit à la ville tous ceux qui en ont été écartés. Ce dynamisme doit s'inscrire dans une nouvelle organisation politique et technique de toutes les instances qui gèrent ces situations. » (p.29) Outre la référence aux idées Lefebvriennes, cette remarque ressemble à une réponse aux critiques émises par certains observateurs des démarches grenobloises, dénonçant la surmobilisation des espaces participatifs par les militants et professionnels qui participent à l'invisibilisation des classes populaires (Garnier et Goldschmidt, 1978). Néanmoins, d'autres références, plus proches de la pensée foucauldienne, notamment au travers d'une critique des institutions et des rapports de pouvoirs, sont particulièrement présentes. À ce titre, l'influence de l'expérience de l'Alma gare, à Roubaix, est flagrante. En effet, lors de cette lutte, ce sont les architectes et sociologues de l'ABAC<sup>1</sup> qui conseillent les habitants. Dubedout, à travers ce rapport, montre sa capacité à synthétiser des expériences aux philosophies pourtant éloignées dans le but d'orienter une politique publique répondant aux enjeux des habitants des quartiers populaires et aux nouvelles institutions naissantes de la décentralisation. Néanmoins, la mise en œuvre réelle de l'injonction participative se confronte vite aux nouvelles prérogatives des institutions locales. Paradoxalement, la remise du rapport, puis la défaite de son auteur aux élections municipales de 1983 face à Alain Carignon annoncent son retrait de la vie politique et la fin de l'expérimentation des Villeneuves face au tournant de la rigueur. Le rapport *Ensemble, refaire la ville* apparaît rétrospectivement comme une forme de testament politique, synthétisant sa vision de l'action publique.

## 2.4 DE LA FIN DE L'ÈRE DUBEDOUT AU DSQ (1983-1991) : LA POLITIQUE DE LA VILLE FACE AU TOURNANT NEOLIBERAL

En mars 1983, face à l'échec de la politique de relance s'inspirant du programme commun, François Mitterrand engage le « tournant de la rigueur ». Après avoir, pendant deux ans,

---

<sup>1</sup> Il regroupe des architectes-urbanistes de gauche. Le nom n'est pas un acronyme.

adopté un fonctionnement économique étatisé, la France se tourne vers l'économie sociale de marché. Les privatisations se multiplient. Les désinvestissements publics, notamment dans les aides à la pierre, accentuent la crise du logement. L'incapacité du gouvernement à mettre en œuvre le projet socialiste engage une crise profonde au sein de l'Union de la gauche, qui aboutit en 1986 à la première cohabitation. Jacques Chirac devient Premier Ministre de François Mitterrand. Plus qu'une simple refonte de la politique économique, ce tournant néolibéral (Jobert, 1994) engendre des transformations institutionnelles profondes.

A Grenoble, quelques semaines après avoir remis le fameux rapport, Hubert Dubedout perd les élections municipales face à Alain Carignon. Le basculement à droite de la ville centre annonce une nouvelle ère pour l'agglomération. Du côté échirollois, le maire honoraire Gilbert Biessy (PCF) est conforté à sa place, avec plus de 66 % des suffrages dès le premier tour. Malgré des orientations politiques relativement différentes, les deux territoires vont poursuivre un long processus de dégradation et de paupérisation, comme de nombreux quartiers populaires des grandes villes françaises, eux aussi frappés par la fin du plein emploi et le développement, à l'échelle nationale de politiques inspirées du néolibéralisme. Néanmoins, face à cette conjoncture, les deux communes s'engagent dans des stratégies opposées.

À Grenoble, le jeune Maire du rassemblement pour la République (RPR) s'engage dans un rapport ambivalent face à l'héritage socialiste. D'une part, il s'appuie sur le mythe démocratique grenoblois et d'autre part il s'attèle à défaire l'utopie de la Villeneuve. Comme l'écrit Mathilde Vigna (2012), masterante de sciences politiques, Alain Carignon ne remet pas en cause le modèle participatif grenoblois construit par Hubert Dubedout. Au contraire, il le revendique et le façonne au service de sa gestion. L'auteure dévoile cette stratégie en mettant en perspective les éléments de langage du nouveau Maire avec la stratégie de communication et l'architecture de son administration. En effet, lors de son discours d'investiture, il déclare : « nous pratiquerons une démocratie municipale exemplaire, grâce à une information libre, contradictoire, pluraliste favorisant le choc des idées, le pluralisme est une formidable richesse qu'il convient de préserver par-dessus tout ». Cette exigence démocratique se traduit notamment par une stratégie d'information et de communication bien établie. Il est à noter que le service de la participation est dorénavant rattaché directement au cabinet du Maire. C'est ainsi une approche politicienne de la question participative qui était jusque-là menée par l'administration municipale pendant le mandat de Dubedout. Mathilde Vigna pointe également les efforts faits par l'équipe Carignon pour développer la « démocratie de proximité ». L'accentuation du processus de territorialisation de l'action publique à l'échelle des quartiers et la création des conseils de secteur, où les unions de quartiers et les associations ont un rôle privilégié, sont deux éléments phares de la gestion Carignon. Ainsi, alors que

Dubedout souhaitait l'instauration d'une véritable « démocratie de quartier », visant à faire dialoguer les questions de proximité avec celle du développement urbain et social de la ville, Carrignon s'approprie ces nouvelles catégories de l'action municipale pour développer une offre de participation tournée vers la résolution des problèmes de gestion urbaine et sociale de proximité, sans dialogue avec d'autres échelles de développement urbain. A contrario de l'héritage démocratique sur lequel le nouveau Maire s'appuie, il semble, selon les auteurs du plaidoyer pour Villeneuve, qu'il y ait une stratégie délibérée d'Alain Carignon de défaire ce modèle de l'urbanisme des années 1970.

Alain Carignon « s'attaque immédiatement au symbole de l'héritage socialiste : La Villeneuve. La notion clef pour qualifier cette époque est "la dégradation". Dans le champ de la construction, cette idée correspond au processus normal de vieillissement d'un ensemble urbain. Elle est parfois liée à un déficit de gestion de certains problèmes sociaux. Dans le cas de Villeneuve, il faut ajouter une autre dimension qui dépasse l'état du bâti : c'est une transformation d'une image du territoire et des espoirs de transformation sociale. (Breynat et coll. 2016, p. 47)

Breynat met en lumière cette stratégie par l'instauration de politiques urbaines néolibérales participant à la bascule des équilibres sociaux du quartier. La rigueur budgétaire imposée implique la diminution des dépenses de fonctionnements. La gestion urbaine de la Villeneuve en fait les frais. Peu à peu, la qualité de vie se dégrade. Les commissions d'attribution de logements sociaux regroupent de nombreuses familles en difficulté sociale dans le même immeuble. Alors que la Villeneuve maintenait une certaine diversité sociale dans le profil de ses habitants, le regroupement familial des travailleurs immigrés et le développement de l'accession à la propriété lui font doucement rejoindre le groupe des quartiers dits "difficiles".

À Échirolles, Gilbert Biessy (PCF) marche dans les traces de son prédécesseur, George Kioulou. La Ville Neuve est en cours de finalisation. L'enjeu pour l'équipe municipale est maintenant d'adapter les services publics d'une ville dont la population a quadruplé en moins de 20 ans. Ainsi, la gestion Biessy s'attèle à construire un modèle administratif et financier adéquat. Dans le même temps, la ville expérimente le programme habitat et vie sociale au Village 2. Comme se le rappelle le directeur de l'urbanisme,

"HVS était très peu doté financièrement. On a mis à 20 à 30 000 francs par logement. On a très vite été pris dans ces procédures. Ce n'était pas facile. La complexité c'est que c'est des montages très partenariaux. Il y a tout le monde dans ces procédures et tout le monde doit mettre la main à la poche."<sup>1</sup>

En même temps Gilbert Biessy défend l'arrivée du tramway sur son territoire et la création du centre-ville. À la suite du référendum organisé par Alain Carignon le 22 juin 1983, aboutit

---

<sup>1</sup> Gery, A. (2010, juillet 1). Entretien oral réalisé par Pascale Merle.

en 1987 la mise en service de la ligne A. Elle traverse l'agglomération du nord au sud en desservant notamment les deux Villeneuves et Grand Place. L'arrivée du tramway participe grandement à la structuration du centre-ville, projet phare des années 1990. En contraste, les deux Villeneuves poursuivent l'une et l'autre un long processus de dégradation et de remplacement des populations les plus aisées par des populations plus pauvres. Ce processus de dégradation et de paupérisation du début des années 1990 pousse les mairies d'Echirolles et Grenoble à s'unir pour demander l'instauration du premier programme de requalification urbaine des Villeneuves : le développement social des quartiers (DSQ).

À l'échelle nationale, ce programme donne suite aux expérimentations urbaines<sup>1</sup> et sociales<sup>2</sup> engagées par la commission Dubedout. Progressivement, les références au droit à la ville et à Lefebvre disparaissent, appropriées par les acteurs politiques et techniques (Costes, 2010). Ainsi, pour reprendre les mots des sociologues Bruno Jobert et Dominique Damamme,

« d'un bout à l'autre des années 1980', la politique de la ville est ainsi devenue « ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre ». Ni son objet, construit autour des quartiers à « problème » — devenu par amalgame le problème des quartiers —, ni sa méthodologie (territorialisation, partenariat...) n'ont significativement évolué. Néanmoins, elle s'est transformée sous l'effet des changements de rationalité des acteurs, des modifications de son champ d'intervention et de sa position sur l'agenda gouvernemental. La « ville » de 1988, c'est la ville du centre contre la ville décentralisée ; la direction interministérielle des villes (DIV), c'est l'instrument de correction de la politique décentralisatrice du DSQ. L'État « revient » au nom des banlieues et des pauvres, et ce retour s'effectue — c'est là une des différences d'avec la politique des villes de la période 1981-1983 — sur un horizon de dette sociale qui a pris la place de l'intégration par l'emploi et d'où a disparu l'idée d'une citoyenneté ancrée dans des droits sociaux. (Jobert, Damamme, 1995, p. 10)

L'empreinte laissée par Dubedout sur la politique de la ville se dissipe peu à peu. Les vestiges d'un projet de transformation sociale porté par la deuxième gauche durant les années 1970 se voient remplacés par tout un pan de l'autre gauche, notamment sous l'influence d'intellectuels gravitant autour de la revue *Esprit* (Tissot, 2005).

---

<sup>1</sup> La mission *Banlieue 89* est une des expériences célèbres. Son directeur, Roland Castro, issu des mouvements d'occupation des Beaux-Arts de Paris en 1966, défend l'idée d'une expérience « populaire et anti-technocratique ».

<sup>2</sup> En effet, la politique de la ville apparaît être un terrain propice de reconversion professionnelle pour les militants, notamment issus des luttes urbaines (Tissot, 2005).

### 3 « L'IMPERATIF PARTICIPATIF » : ENTRE DROIT A LA VILLE DES CLASSES POPULAIRES ET LEGITIMATION DE L'ORDRE NEOLIBERAL

La genèse de la participation à Recife et Grenoble illustre les tensions présente entre une ambition radicale de transformation sociale éprouvée en proximité durant les années 1960 et l'émergence d'une injonction à « faire participer les habitants » accompagnant le tournant néolibéral du début des années 1980. Malgré des similitudes dans ces récits (figure 6), leurs études montrent des chemins sont tortueux et complexes, jalonnés de ruptures, de références communes et d'effets de contextes divers. Cette histoire croisée contribue aux analyses défendant l'hypothèse d'un « tournant participatif mondial » (Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016). Néanmoins, il n'est pas univoque. Il résulte d'une « confluence perverse » (Dagnino, 2004) entre deux modèles radicalement distincts, aboutissant à des formes de conflictualité sur le sens de la démocratie. Mais l'évolution discursive et les pratiques qui en découlent invitent à entendre en situation ces ajustements pour comprendre les transferts historiques et géographiques et leurs conditions de traduction et d'application. Les premières expériences participatives naissent d'une même revendication, celle du droit à la ville. Cette similarité reflète des configurations locales différenciées. Les profils des acteurs intermédiaires expliquent le rapprochement et l'hybridation de ces projets. Les chemins sinueux de ces expériences interrogent le sens de l'impératif participatif. Outre ces cas singuliers, c'est aussi leur diffusion au-delà des frontières communales et intercommunales qui entre en jeu.

#### 3.1 UN IMPERATIF COMMUN : LE DROIT A LA VILLE DES CLASSES POPULAIRES

Comme nous l'avons déjà vue en introduction de ce chapitre, la notion de droit à la ville, par sa polysémie, fait débat au sein de la communauté scientifique. Si on l'entend dans sa dimension normative, il n'est pas uniquement, « un droit d'accès individuel aux ressources incarnées par la ville : c'est un droit collectif à nous changer nous-mêmes en changeant la ville de façon à la rendre plus conforme à notre désir le plus cher » (Harvey, 2011). Dans cette approche, les premières expériences participatives de Recife et Grenoble s'inscrivent comme des réponses à la croissance urbaine désordonnée et à la crise du logement. Évidemment, l'ampleur des problématiques<sup>1</sup> entre un pays du « tiers monde » et un « pays développé » est telle, qu'elles semblent peu comparables. Ainsi, il s'agit de mettre en perspective ces revendications aux regards des crises qui les traversent, pour éclairer leurs spécificités locales et nationales.

---

<sup>1</sup> Le Brésil et la France comptait en 1940, la même population, soit 40 millions d'habitants. (Droulers, 2016)

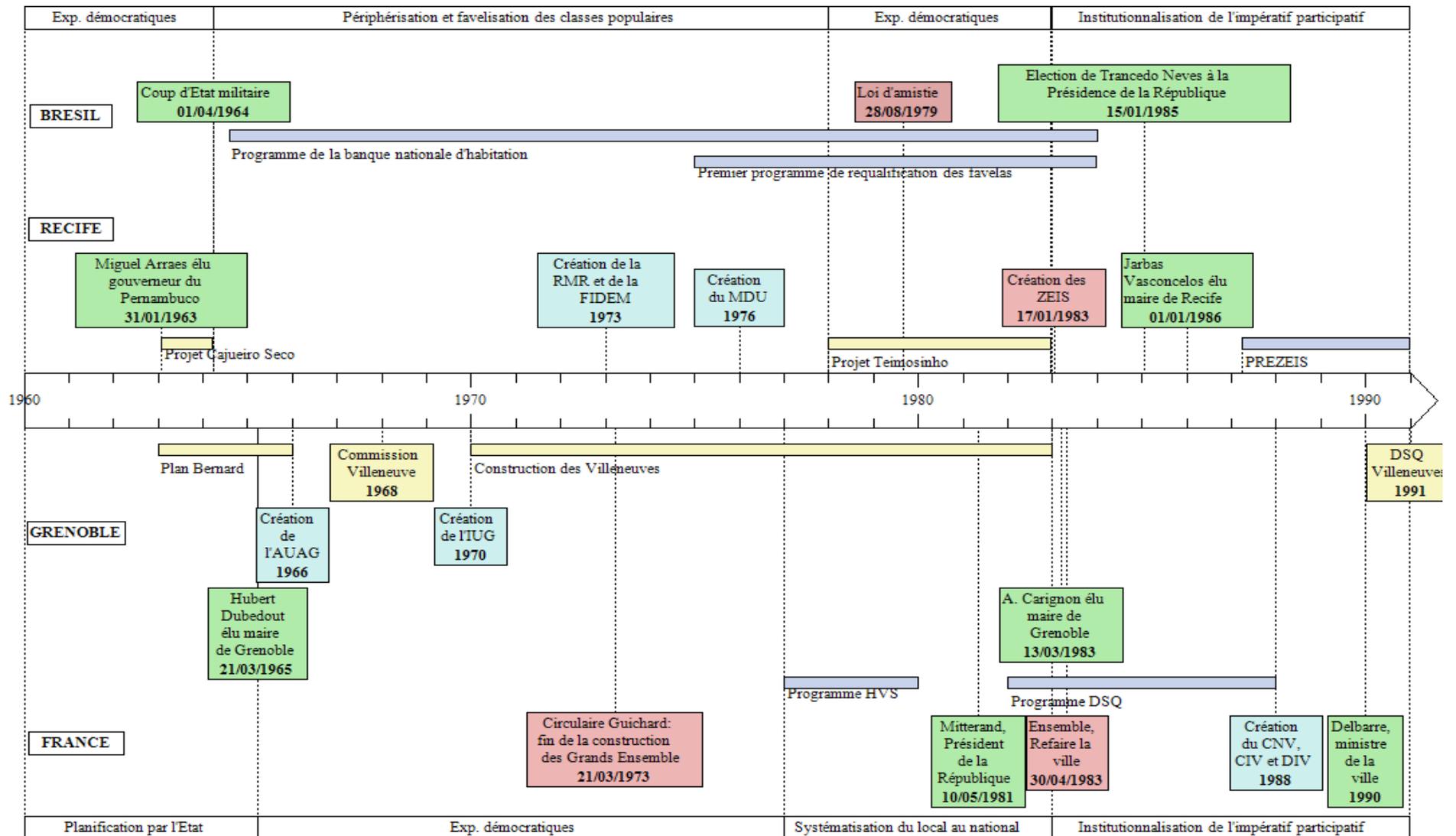


Figure 6: Chronologie comparée de la genèse de l'impératif participatif à Grenoble et Recife

### 3.1.1 MOCAMBOS RECIFENSES ET BIDONVILLES GRENOBLOIS : DES REALITES URBAINES ET SOCIALES PLURIELLES

La France et le Brésil sont, au début des années 1960, sujets à une importante crise du logement. Leurs populations urbaines augmentent fortement et les bidonvilles<sup>1</sup> français et *favelas*<sup>2</sup> brésiliennes se multiplient. Bien que les formes urbaines informelles paraissent relativement semblables<sup>3</sup>, les causes et l'ampleur de ces crises renvoient à des réalités sociales locales multiples et à des situations nationales bien distinctes.

En France, les travailleurs étrangers provenant du sud et de l'est de l'Europe et du Maghreb peuplent majoritairement les bidonvilles situés en périphérie des grandes villes françaises. Grenoble ne déroge pas à la règle. Ces formes d'habitat subsistent jusqu'à la fin des années 1960 (INA, 1969), même si l'établissement d'un diagnostic précis de leurs situations entre l'entre-deux-guerres et les trente glorieuses est complexe faute de traces morphologiques et de documents y faisant référence dans les archives municipales (Chavanon, 1997). Les recherches portant sur les bidonvilles de Nanterre (Legris, 2005) et l'agglomération lyonnaise (Chavanon et Blanc, 2018) donnent à voir certaines particularités nationales de cette réalité sociale. Au cours de ces quarante années, leur peuplement évolue successivement aux vagues d'immigrations et à l'accentuation du phénomène d'exode rural. Dans les années 1930, les populations du sud de l'Europe dominant. Près d'un million d'Italiens habitent dans les bidonvilles français. À la suite de la Seconde Guerre mondiale, dans le contexte de la décolonisation, les Algériens deviennent surreprésentés<sup>4</sup>, au côté des Espagnols et des Portugais. En 1953, le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme estime qu'il existe 650 000 taudis et autres bidonvilles à détruire. Bien que les chiffres officiels soient discutables<sup>5</sup>, douze ans plus tard, l'État comptabilise officiellement 75 346 personnes vivant dans des baraques de fortune, dont un peu moins des deux tiers en Ile-de-France (Marchal, Daubeuf et Besozzi, 2017). Face à cette intervention massive de l'État, les bidonvilles disparaissent définitivement dans les années 1970. Ils s'apparentaient donc à un « espace transitoire » dont une partie de ces habitants se sont installés de manière pérenne dans les

---

<sup>1</sup> Le terme de « bidonville » apparaît dans les années 1920 au Maghreb. Il désigne à Casablanca, les baraques faites de planches et de bidons industrielles construites par les migrants ruraux. Son usage s'étend pendant les années 1930 à l'ensemble des cabanes autoconstruites situées dans les pôles urbains de l'Afrique du Nord. Puis le terme s'élargit progressivement, jusqu'en France, pour nommer l'ensemble des formes d'habitats précaires caractérisés par des problèmes économiques, sociaux et sanitaires (Marchal, Daubeuf et Besozzi, 2017).

<sup>2</sup> Le terme de *favela*, même s'il est largement diffusé en France, n'est utilisé qu'à São Paulo et Rio de Janeiro. A Recife, c'est le terme de *mocambos* qui est privilégié.

<sup>3</sup> Ces similarités morphologiques sont néanmoins toutes relatives. L'absence d'une définition partagée par les pouvoirs publics tant français (Marchal, Daubeuf et Besozzi, 2017) que brésilien (Chétry, 2010) l'illustre.

<sup>4</sup> 43% des algériens vivant en France sont logés dans des bidonvilles. (Legris, 2005)

<sup>5</sup> Les chiffres varient entre 75 000 et 100 000 résidents (Damon, 2004).

grands ensembles ou dans les banlieues pavillonnaires, alors que d'autres avaient vocation pour l'État à « rentrer chez eux »<sup>1</sup>.

Au Brésil, les *favelados* forment également un groupe hétéroclite, notamment constitué de Brésiliens afrodescendants. Les *mocambos* de Recife, tout comme les *favelas* de Rio de Janeiro, apparaissent dès l'abolition de l'esclavage en 1887 avec le regroupement des anciens esclaves noirs. Ces communautés *quilambolas* libres ne disposent malgré tout pas de terres où habiter. Ces territoires sont alors des espaces d'organisations communautaires, de résistances et de luttes. Les anciens esclaves se mélangent aux communautés indigènes, et plus rarement blanches (Gomes, 2015). Le peuplement évolue, sans pour autant être profondément transformé. Contrairement au cas français, ces occupations se localisent sur des terrains privés, où les habitants paient souvent un loyer : *o Aluguel do chão*. Dans cette perspective le *mocambo* s'avère paradoxal. Il est à la fois un lieu pérenne de reproduction de l'ordre esclavagiste (Carril, 2006) tout en étant un espace d'émancipation et d'autodétermination (Arruti, 2006).

Les *mocambos recifenses* et les bidonvilles grenoblois répondent à la demande en logement des nouveaux travailleurs affluant vers ces villes qui s'industrialisent progressivement. Caractérisées par le faible niveau d'habitabilité, ces logements se distinguent notamment dans leur peuplement relatif à l'histoire coloniale des deux pays, qui impacte très fortement l'intervention des pouvoirs publics et leur permanence à plus long terme. Dans un cas, l'espace s'apparente à un support de revendications de droits, dans l'autre, il n'est qu'un espace de vie. Si le peuplement change peu dans le cas recifense, il évolue fortement en fonction des vagues d'immigration à Grenoble. Alors que le bidonville Grenoble est un espace transitoire pour « travailleurs temporaires », la favela est un lieu pérenne d'autonomisation et de reproduction de l'ordre esclavagiste.

Jusqu'à la fin des années 1970, les États, dans une approche hygiéniste, privilégie l'éradication de ces formes d'habitation (Valladares, 2006). Cette solution implique le relogement des populations dans des immeubles plus modernes et fonctionnels. Bien que les réponses soient similaires, elles reflètent deux mécaniques distinctes des pouvoirs publics. En France, l'intervention est franche et massive. L'État providence instaure un plan de construction national : les grands ensembles. Au Brésil, face à l'ampleur du problème et à la faiblesse structurelle de l'institution, les alternatives peinent à se mettre en place. Le gouvernement fédéral crée le programme d'habitat populaire, mais ses résultats sont médiocres. Dans ces contextes, à partir de la critique de l'urbanisme dominant, les municipalités de Grenoble et

---

<sup>1</sup> C'est le cas des travailleurs immigrés algériens qui sont logés par la Sonacotra. Le regroupement familial est largement limité au regard des autres nationalités (Cohen, 2012).

Recife engagent un double changement de paradigme, tant à l'égard des habitants, que dans leur rapport à la puissance publique centrale.

Pour penser les Villeneuves et Cajueiro Seco, leurs promoteurs portent une attention particulière aux désirs et besoins des futurs occupants. Pour la première fois, ils peuvent participer à l'élaboration ou à la construction de leurs maisons et quartiers. À Grenoble, les commissions Villeneuve offrent un lieu de dialogues pour la définition des espaces et équipements publics. À Recife, le principe d'autogestion des services est une manière pour la communauté d'affirmer son autonomie au regard des autorités. En systématisant l'autoconstruction traditionnelle, le gouvernement du Pernambouc reconnaît également la culture et l'identité de ces populations. Cajueiro Seco symbolise la volonté de mettre un point final à la reproduction de l'ordre social esclavagiste.

Ces expériences sont aussi symptomatiques d'une nouvelle posture des pouvoirs publics locaux par rapport à l'État central. Dans le cas de la Villeneuve, les villes d'Échirolles et Grenoble se positionnent « contre » l'État (Amiot, 1986) aux deux sens du terme. D'une part, elles s'appuient sur lui, sur ses outils, ses procédures et ses financements. D'autre part, elles s'opposent à lui. Elles instaurent un rapport de force afin d'obtenir leur indépendance dans l'élaboration du projet. La fondation d'institutions d'études techniques municipales, puis intercommunales garantit cette autonomie. Cette double position « tout contre » (Fassin, 2006) aboutit à des processus de concertations et de négociations entre les élus des villes d'Échirolles et Grenoble et les représentants de l'État. Cajueiro Seco se fait « sans » l'Union. En effet, bien que l'initiative vienne du gouverneur du Pernambouc, elle remet en cause de la politique anti-*mocambo*. Miguel Arraes et ses collaborateurs défendent l'idée selon laquelle l'État ne peut se transformer que sous une influence extérieure, dans le cadre plus vaste d'une réforme urbaine portée par les mouvements sociaux. Il constitue donc une équipe *ad hoc*. Elle se compose des membres de la société civile qui occupent des fonctions diverses, surtout au sein de l'université. Dans le cas grenoblois, la municipalité tente d'adapter les outils de l'État à sa situation locale, alors qu'à Recife, l'enjeu est de combler leurs défaillances en en créant de nouveaux. Les pouvoirs publics locaux, face à la faiblesse de l'intervention de l'Union, cherchent, sous la pression des mouvements sociaux, à élaborer des solutions innovantes pour répondre aux problématiques des classes populaires.

### 3.1.2 GARANTIR LE DROIT A LA VILLE DES CLASSES POPULAIRES : LE LOCAL COMME REPONSE A LA QUESTION SOCIALE

La création des quartiers de Cajueiro Seco et des Villeneuves repose sur des argumentaires politiques et techniques relativement proches : le local apparaît comme la réponse à la

question sociale. La planification de nouveaux quartiers avec la participation des individus directement concernés permettrait de résoudre la croissance urbaine désordonnée et offrirait des solutions aux problèmes de logements des populations les plus pauvres.

Cette proximité se retrouve dans le discours. Les habitants ne sont plus uniquement des occupants, mais sont reconnus comme de véritables *citoyens*, bénéficiaires de droits. À travers l'instauration d'un dialogue, basé sur les méthodes de *l'éducation populaire*, ils doivent parvenir à *l'autogestion*. Mais ces similitudes langagières reflètent des tonalités et des stratégies distinctes à l'aune des situations nationales et internationales des années 1960. Le Brésil au début de cette décennie fait l'objet de tensions sociales extrêmement fortes entre le camp progressiste et conservateur. De plus, il est un enjeu de lutte entre le bloc soviétique et occidental. À la veille du coup d'État militaire, l'élection de Miguel Arraes à la prose révolutionnaire, sonne comme un avertissement pour la droite brésilienne. Il apparaît alors comme une menace à la stabilité du pays, dont l'ambition serait l'établissement du modèle communiste. La harangue participationniste se développe dans une ambition de refondation radicale du système brésilien. Au contraire, la France du Général de Gaulle s'inscrit pleinement dans le capitalisme. La deuxième gauche des années 1970, arrive aux fonctions dans ce qui sera appelé un socialisme municipal. Contrairement au cas brésilien, qui aboutit à un coup d'État, les nouveaux élus français portent un projet réformiste (Lefebvre, 2011), qui se diffuse progressivement aux différentes strates de gouvernement. Ainsi, malgré des discours relativement analogues, ce sont néanmoins des projets politiques et des rapports à l'État qui s'avèrent relativement distincts. Une histoire du socialisme municipal à l'échelle internationale serait un travail nécessaire à mener.

Outre cette proximité discursive, les philosophies de ces projets urbains sont également similaires, tout du moins dans ce qu'incarnent leurs concepteurs. Les membres de l'AUA et Gil Borsoi partagent des conceptions très proches de l'architecture et de l'urbanisme. La question sociale est au centre de leur pratique. Chacun à leur manière, ils s'inspirent des réalisations du Team X. Tout comme Georges Candilis, Aldo Van Eyck, Peter et Alison Smithson ou Jacob Bakema, ils remettent en cause les méthodes rationalistes du modernisme. Le projet urbain doit s'adapter au terrain. Émerge alors une architecture organique dans laquelle les références modernistes restent nombreuses. Néanmoins, les interventions sont empreintes de pragmatisme dans la mesure où il faut se plier aux contraintes financières et aux obligations des modes de production de l'urbain dominant. La participation est proclamée, mais s'avère limitée. Dans l'agglomération grenobloise, le gouvernement local doit travailler avec les services de l'État. De ce fait, l'association des habitants se focalise surtout sur les lieux collectifs, c'est-à-dire les espaces et équipements publics qui sont des attributions municipales. Elle n'interroge que très peu la question du logement, dont les architectes restent

garants. À Recife, les moyens financiers réduits de l'État et des habitants nécessitent de reposer plus fortement sur leurs moyens réels à disposition. L'autoconstruction s'impose comme une évidence afin de s'adapter aux besoins et usages de la population.

\*

Les Villeneuves et Cajueiro Seco connaissent des destins distincts : l'une a perduré, l'autre a été stoppée. La première est devenue l'exemple même d'une « utopie ratée ». La seconde représente un cas mythique, symbole d'un Brésil qui « aurait pu être, mais qui n'a pas été ». Ces expériences ont toutes deux largement influencé les politiques publiques spécifiques aux quartiers populaires, la politique de la ville et les *mutirões*. Néanmoins, les relectures critiques de ces projets pionniers, et en particulier les Villeneuves, sont souvent lacunaires dans le sens où elles ne l'inscrivent ni dans son temps long, ni dans sa tension entre l'échelle locale et nationale. La Villeneuve est souvent considérée comme le produit de l'expérimentation de la gauche grenobloise et de l'échec de 40 ans de politique de la ville menée par l'État. Dans le cas de Cajueiro Seco, c'est différent. Son arrêt prématuré ne permet pas des analyses *a posteriori*. Ainsi, ces destins distincts sont une des principales limites de la mise en perspective de ces expériences. Seuls leurs motivations et principes initiaux peuvent être croisés.

L'apparente symétrie d'un leitmotiv commun du droit à la ville des classes populaires reflète donc des situations très contrastées. Ni le droit à la ville ni les classes populaires ne peuvent être considérés comme des catégories homogènes dans chacun des deux pays. Ce n'est pas pour autant qu'il s'agit de les réfuter. La polysémie de ces notions permet de mettre en évidence des processus d'émergence de l'impératif participatif distincts, sous l'influence plus ou moins forte d'acteurs locaux et internationaux. Elle éclaire la tension sous-jacente à la démocratie participative dans le gouvernement contemporain, à la fois comme stratégie d'accession au pouvoir ou menace pour l'ordre social établi.

Ces deux projets relativement expérimentaux s'appuient sur la constitution de collaborations particulières entre d'une part des élus proches de la société civile (Dubedout et Arraes) et de l'autre, des professionnels relativement engagés, qui incorporent les institutions pour permettre une transformation de l'action publique. Ainsi, les architectes Borsoi, Guerra et Marinho Rego intègrent la direction du département de construction du service social contre le Mocambo. Dans l'agglomération grenobloise, l'AUA agit comme prestataire, jusqu'à ce que Jean-François Parent devienne chef de projet. Ces individus, outre des références théoriques et idéologiques relativement proches, partagent certaines caractéristiques sociales. Ils jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de ces projets.

## 3.2 LES INTERMÉDIAIRES, ACTEURS DE L'HYBRIDATION DE L'IMPERATIF PARTICIPATIF

Les intermédiaires auxquels je fais référence ne sont ni de simples militants du mouvement social ni des « activistes institutionnels », c'est-à-dire des fonctionnaires de l'administration, dont l'objectif est de la réformer. Ces professionnels et universitaires de l'aménagement et de l'urbanisme, à mi-chemin entre le gouvernement local et le mouvement social, sont assez similaires à ceux décrits par Sylvie Tissot (2005) : ils s'engagent pour les quartiers. D'une part, ils mobilisent leurs ressources militantes et techniques pour mener à bien le projet. D'autre part, leur connaissance du terrain légitime leur place dans leurs activités professionnelles et institutions respectives. L'étude des motivations, positions, profils et trajectoires de ses individus invite à interroger le sens démocratique de ces cas singuliers. Le multipositionnement de ces acteurs est également une contribution pour penser les rapports non dichotomiques entre mouvement social et pouvoirs publics dans une approche élargie de l'activisme institutionnel.

### 3.2.1 S'ENGAGER POUR LE DROIT A LA VILLE DES CLASSES POPULAIRES ?

Les expérimentations de Cajueiro Seco, de Teimosinho, et des Villeneuves, visent à garantir un droit à la ville pour les classes populaires. Les professionnels engagés jouant le rôle d'intermédiaires entre les gouvernants et les gouvernés soutiennent l'idée d'un changement de paradigme dans la conception de l'action publique. Ils permettent d'associer les résidents aux choix qui les concernent tout en se préservant d'une approche conflictuelle. Chacun des collectifs de professionnels engagés privilégie une approche plus ouverte de l'urbanisme bénéficiant aux populations les plus précaires. Deux des projets sont à l'initiative des pouvoirs publics (Villeneuves et Cajueiro Seco), le troisième naît sous l'impulsion du mouvement social (Teimosinho). Jean-François Parent, Acácio Gil Borsoi et Aécio Gomes coordonnent ces démarches. Ils assurent les articulations entre les habitants et les élus.

Leurs parcours et récits de vie connaissent des similitudes. Tous trois disposent d'une formation académique de haut niveau dans le champ de l'urbanisme et de la construction. Ils partagent une affinité pour les questions sociales. Gil Borsoi poursuit son cursus à la faculté nationale d'architecture de l'université du Brésil. Son engagement dans Cajueiro Seco s'explique par son intérêt précoce pour l'habitat populaire, remontant aux premières années de l'enseignement supérieur<sup>1</sup>. Jean-François Parent était ingénieur en électricité. Ses projets

---

<sup>1</sup> Le professeur Paulo Pires donnait régulièrement comme exercice une maison populaire. Notre groupe, aidé par Corona, qui était étudiant, un peu plus vieux que nous, est allé chercher les architectes, Paulo Antunes, Mindlin, qui avait fait des choses. On a discuté avec eux pour voir comment on devait faire cette chose [la maison populaire] ... Et la conclusion à laquelle nous sommes arrivées est que cette chose était dans l'acte constructif, la même porte, un toit, un raisonnement immédiat... il n'y avait pas de problèmes sociaux, de

le mènent vite à se confronter aux questions constructives puis urbaines. Dès les années 1960, il se forme à l'urbanisme à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris. Il intègre ensuite l'AUA. Seul à accepter de s'installer dans l'agglomération grenobloise, il hérite de la coordination du projet des Villeneuve. Profondément ancré à gauche, il défend, tout comme les autres membres de l'AUA, la fondation d'un projet social dans le domaine de l'architecture et l'urbanisme. Aécio Gomes est ingénieur. Jeune étudiant lors du coup d'État, il milite activement contre la dictature. Cet engagement lui vaut d'être emprisonné deux ans, période pendant laquelle il termine sa scolarité. À sa libération, il se réfugie en France et poursuit un doctorat de psychosociologie. À son retour au Brésil, après la promulgation de la loi d'amnistie, il crée le centre de recherche et d'action sociale (CPAS). Il souhaite s'associer aux classes populaires pour lutter contre le régime militaire.

La décision de travailler dans les communautés est une décision... À ce moment, on était déçus des partis politiques. [...] On voulait continuer à faire de la politique. Et la meilleure manière de faire de la politique, c'était d'aller chercher les communautés. Alors on s'est rapprochés. On a fait 10 projets comme le Teimosinho. [...] Teimosinho était le premier (Aécio Gomes, entretien réalisé par l'auteur, 11/09/2017).

Ces trois individus entretiennent des rapports privilégiés avec les élus locaux. À Recife, ces liens sont amicaux, constitués sur les bancs de l'université. Gil Borsoi était le professeur de Gildo Guerra, directeur du service social contre le *mocambo*, avant de devenir le parrain de son fils. Aécio Gomes étudiait avec José Jorge de Vasconcelos Lima (Zé Jorge), secrétaire de l'habitation du gouvernement du Pernambouc de 1979 à 1982. Malgré des positionnements politiques distincts, ces amitiés facilitent l'obtention de financements pour ces expérimentations. Elles illustrent la promiscuité des élites brésiliennes dans le Brésil contemporain (Hollanda, 2011). A Grenoble, ces liens sont moins intimes. Les membres de l'AUA, et Jean-François Parent en particulier, partagent une vision politique proche des collectivités qui les mandatent. Outre le cadre professionnel, l'engagement se poursuit dans les institutions municipales. Cette proximité amicale ou politique se traduit par une ressemblance sociologique entre ces acteurs. En effet, ces hommes, blancs, des classes moyennes supérieures partagent un même *habitus*<sup>1</sup>. Ils ont des dispositions communes déterminant leur schéma d'appréciation, de pensée, d'expérience et de valeur (Bourdieu,

---

récupération des personnes. Il fallait organiser ça de manière différente. (Borsoi, 2006, entretien réalisé par Inglez de Souza)

<sup>1</sup> « L'habitus est le produit du travail d'inculcation et d'appropriation nécessaire pour que ces produits de l'histoire collective que sont les structures objectives (e. g. de la langue, de l'économie, etc.) parviennent à se reproduire, sous la forme de dispositions durables, dans tous les organismes (que l'on peut, si l'on veut, appeler individus) durablement soumis aux mêmes conditionnements, donc placés dans les mêmes conditions matérielles d'existences" » (Bourdieu, 1972)

1972). De ce fait, sans être d'une classe sociale tout à fait identique, ils se concertent et négocient dans un rapport de confiance réciproque, limitant les risques de conflits.

Au contraire, les récits de ces projets montrent que la coopération entre ces professionnels et les habitants n'est pas aussi facile et varie en fonction des situations. Jean-François Parent et Gil Acacio Borsoi expliquent que le processus de dialogue avec la communauté était relativement aisé. Bien qu'il y ait relativement peu de détails sur les interactions avec la population, certains éléments précisent les conditions de sa réussite, notamment à travers la restriction du débat à certaines personnes. Dans les Villeneuves, les commissions rassemblent majoritairement les futurs fonctionnaires des équipements publics. La sociologie des électeurs de Dubedout laisse à penser qu'ils sont socialement et politiquement proches des intermédiaires et décisionnaires. À Cajueiro Seco, Gildo Guerra, se souvient Borsoi (2007), « a été voir les types les plus agités et les plus intelligents et leur a dit : “vous, vous et vous, demain, venez à mon bureau à la Cruz Cabuga. Nous allons discuter ce problème” ». En sélectionnant peu d'individus, il limite le nombre d'interlocuteurs. En choisissant les plus agités et intelligents, il ne dialogue qu'avec les « leaders ». C'est une manière d'une part de s'assurer de convaincre toute la communauté et d'autre part de maîtriser les possibles contestataires. Dans le cas du projet Teimosinho, Aécio Gomes mentionne la méfiance des occupants du territoire vis-à-vis de son collectif composé essentiellement d'universitaires et de jeunes professionnels des classes moyennes brésiliennes. Lui et quelques membres de son groupe proposent leurs services. Comme il se le rappelle, la confiance se tisse au fur et à mesure de la collaboration. « Dans la mesure où l'on montrait un certain niveau de compétence, les gens acceptaient de participer. Ce qu'il est important de dire, c'est qu'à aucun moment on ne devait dire ce qu'ils devaient faire. C'était ouvert. »<sup>1</sup> Ces professionnels et universitaires se trouvent donc à la frontière entre le mouvement social et l'État. Sans y être complètement intégrés, ils n'en sont pas non plus totalement étrangers. Les formes de coopérations qu'ils entretiennent avec les pouvoirs publics sont variables. Jean-François Parent et Gil Borsoi travaillent directement pour les mairies. Ils sont néanmoins liés à une institution tierce. Jean-François Parent reste membre de l'AUA jusqu'en 1978. Outre ces activités, il publie et intervient dans les écoles d'architecture. Ce n'est qu'à cette date qu'il devient officiellement salarié de la SADI. Borsoi continue, pour sa part, en tant que professeur à l'Université Fédérale. Il est aussi président de l'association des architectes du Pernambouc. Enfin, Aécio Gomes crée le groupe de recherche et d'action sociale pendant la rédaction de sa thèse. Cette activité subvient à ses besoins financiers.

---

<sup>1</sup> Aécio Gomes, entretien avec l'auteur, 11/09/2017

La multipositionnalité de ces individus semble une caractéristique importante pour deux raisons principales. Premièrement, ils gardent une certaine autonomie et indépendance dans le pilotage des expériences. De cette manière, ils peuvent expérimenter de nouvelles formes de collaborations et innovations constructives. Outre les démarches participatives novatrices, ils testent des solutions architecturales et urbaines originales, comme la *Taipa* à Cajueiro Seco, l'assainissement condominial à Brasilia Teimosa, et l'école ouverte à La Villeneuve de Grenoble. Secondement, leur appartenance à des institutions et réseaux militants variés leur permet de bénéficier des ressources (financière, technique et politique) nécessaires pour mener leur projet à terme et le diffuser. Ainsi, Borsoi utilise son statut de président de l'IAB pour communiquer sur Cajueiro Seco. Aécio Gomes mobilise ses collaborateurs universitaires pour dupliquer la méthode développée à Brasilia Teimosa dans d'autres territoires. De plus, il capte les financements publics à travers ses réseaux amicaux et politiques.

Ces professionnels gagnent leur légitimité, non pas tant à travers leur engagement en faveur d'un droit à la ville des classes populaires, mais surtout, grâce à leur expertise et leur capacité à « faire ensemble ». Ils font dialoguer et négocier les différentes parties prenantes. À partir du projet urbain, ils ouvrent de nouvelles arènes de débats entre les gouvernants et les gouvernés. Les propositions deviennent un langage commun dont les intermédiaires sont les traducteurs.

### 3.2.2 « S'ENGAGER » : UNE ARME DE LEGITIMITE PROFESSIONNELLE

Les parcours de ces intermédiaires grenoblois et *recifenses* sont hétérogènes. Alors qu'en France, on observe une professionnalisation du militantisme dans le champ de la politique de la ville, les reconversions des Brésiliens semblent moins homogènes et linéaires. Le profil des individus en question, le peu de moyens attribués aux dispositifs participatifs et l'instabilité relative au système de nomination des membres de l'administration justifient cette disparité. Néanmoins, leur engagement transparaît dans leurs autres fonctions, universitaires ou politiques.

En France, Sylvie Tissot (2005) éclaire les processus de reconversion dans la politique de la ville. Le capital militant et le rapport au « terrain » deviennent de véritables ressources professionnelles dans un contexte de recomposition de l'intervention dans les territoires. La politique de la ville est une vocation. Elle agit comme un « refuge »<sup>1</sup>, tout en assurant la continuité des engagements passés. Les appels à « la participation des habitants », à la

---

<sup>1</sup> Dans son article, Sylvie Tissot montre que c'est un refuge dans le sens où c'est une manière pour certains professionnels de ne pas capitaliser sur l'expérience militante. Pour d'autres, c'est une manière de continuer à travailler dans un espace avec une vision du monde modelée par les engagements passés.

« transversalité », et à la « proximité », sont autant d'arguments pour intégrer ce nouveau champ de l'action publique. Contrairement, à ce que décrit la sociologue, l'engagement politique de Jean-François Parent se fait à *posteriori*. Après avoir quitté l'AUA, il devient définitivement salarié de la SADI. Il accompagne le projet des Villeneuves jusqu'à l'élection d'Alain Carignon, en 1983. L'alternance politique lui est fatale. On le décharge du dossier. Il intervient tout de même sur d'autres projets de l'agglomération. En parallèle, il s'investit dans la vie de la cité. Après avoir été membre du parti communiste français (PCF) à l'aube de 1956, il chemine dans le milieu associatif grenoblois. Mais ce n'est qu'à sa préretraite, en 1993, qu'il s'engage de nouveau dans un parti : Go Citoyenneté<sup>1</sup>. Sur cette liste, il intègre le conseil municipal de 1995 à 2001. Puis, il quitte Go Citoyenneté pour militer dans le « mouvement des citoyens »<sup>2</sup>. Il termine son parcours au Parti de gauche. Toute sa vie, il publie des ouvrages sur l'urbanisme et la ville de Grenoble. Comme le signalent de nombreuses nécrologies, ses opinions et sa pratique d'architecte fonctionnaient de paire.

Homme politique engagé dans la cité avec une claire vision d'une société plurielle, métissée. Pour lui, il n'y a pas de survie de la vie urbaine sans la mixité sociale. C'est ce qui l'a guidé dans sa tâche d'urbaniste à laquelle il a consacré sa vie professionnelle. (Go citoyeneté, 2017)

Au Brésil, depuis quelques années les recherches se multiplient pour analyser le fonctionnement de l'État à travers l'action de ses bureaucrates. Elles se focalisent sur les institutions fédérales (Cavalcante et Lotta, 2015 ; Abers et Tatagiba, 2015) notamment pendant les gouvernements du Parti des travailleurs (Abers, Serafim et Tatagiba, 2014) laissant de côté l'analyse de cas empiriques à l'échelle des mairies ou des États. Elles ne s'intéressent pas aux trajectoires des activistes urbains. Outre la discontinuité des parcours, cette lacune peut s'expliquer par le fait que ces bureaucrates sont également des universitaires. En effet, il est souvent malvenu d'étudier ses pairs. Ces militants-intellectuels participent activement aux luttes, mais également à leur légitimation dans le champ académique. Ils contribuent, par des recherches et des études, à construire scientifiquement la *favela*, les *communautés* et les *luttés urbaines*. Cet investissement pour les *periferias* à la fin des années 1970 s'explique par le profond renouvellement de la recherche urbaine sous l'impulsion des politiques de développement des bailleurs internationaux. Dans ce contexte où l'approche ethnographique bénéficie d'un regain d'intérêt, ces militants valorisent leur expérience et reconvertissent leur capital social en ressource dans le champ académique. La mobilisation de celle-ci est particulièrement avantageuse pour les sociologues et urbanistes qui s'intéressent à la pauvreté urbaine. La trajectoire de Luis de la Mora est illustrative (portrait 4).

---

<sup>1</sup> Sur le site du parti, on peut lire : GO Citoyenneté est une spécificité politique unique dans les grandes villes françaises ! Ce n'est pas un parti, mais un mouvement politique ancré dans l'agglomération grenobloise, construit avec les citoyens grenoblois engagés.

<sup>2</sup> Ancien parti politique créé par Jean-Pierre Chevènement et Max Gallo. Il disparaît en 2003.

---

#### **Portrait 4 : Luis de la Mora – Sociologue et urbaniste engagé**

Luis de la Mora est sociologue et urbaniste mexicain. Après un long séjour en Europe à la fin des années 1960 et au début des années 1970 pour poursuivre des études en philosophie et sociologie, il s'installe au Brésil. D'influence marxiste, il intègre le master en développement urbain de l'université fédérale du Pernambouc. De la fin des années 1970 au début des années 1980, il réalise un diplôme d'études appliqué (DEA) à l'institut d'urbanisme de Paris. Sa vie se partage entre les activités académiques à Paris, et militantes à Recife. De 1983 à 1991, il accompagne la création et la mise en œuvre du PREZEIS. Il est par ailleurs professeur de sociologie à l'institut de formation pastorale de Recife. Comme il le raconte<sup>1</sup>, il prend part à la formation des séminaristes, des frères, des militants de base, des catholiques et des non-catholiques, et des leaders syndicaux. Son objectif est de préparer des leaders. Il devient président de l'association des sociologues du Pernambouc. Son engagement, sa connaissance précise des enjeux du PREZEIS et des luttes urbaines le pousse à écrire en 1993 la première thèse de doctorat sur le sujet à l'Université Paris I – Sorbonne. Il devient par la suite professeur permanent du département d'architecture et d'urbanisme de l'UFPE. Il occupe pendant les années 1990 et 2000 différents postes à responsabilité dans les administrations publiques sur des questions d'habitations ou d'éducation. Par ailleurs, il est représentant de l'université au sein de différentes instances participatives (PREZEIS, Conselho da cidade, Conselho de desenvolvimento urbano). Aujourd'hui, il coordonne la CIAPA, groupe de recherche-action du programme de post-graduation de l'université fédérale du Pernambouc. Par ce groupe, il essaie de faciliter les collaborations entre les institutions publiques (mairie de Recife et gouvernement fédéral) et différents mouvements de la société civile (mouvement des travailleurs sans toit, mouvement sans terre).

---

Contrairement au cas français, bien qu'il y ait une convergence entre les profils de ces professionnels et la transformation de l'action publique, on n'observe pas de constitution d'un véritable champ professionnel dans les institutions. Ces acteurs n'intègrent pas durablement les administrations. Ce n'est souvent pas leur première source de revenus. L'engagement politique reste majoritairement militant. Ceci s'explique, d'une part, par la fonctionnalité des postes. Le pouvoir exécutif les nomme pour mettre en œuvre leur projet. Si la gestion change, ils sautent. Ils ne peuvent donc garantir un salaire. Ce travail se fait en parallèle d'autres activités d'enseignement, recherche et d'expertise. La diversité des sources de revenus leur permet aussi de garder leur indépendance dans leur militantisme, qui, de fait, peut être bénévole.

---

<sup>1</sup> De la Mora Luis, Entretien réalisé avec l'auteur, 2017

### 3.2.3 UN IMPERATIF PARTICIPATIF A L'IMAGE DE CEUX QUI L'ONT CREE ?

Les acteurs intermédiaires, ayant participé à la mise en œuvre des projets Teimosinho et des Villeneuves, ont agi très concrètement dans l'écriture des documents guidant les programmes d'intervention dans les quartiers populaires. Bien sûr, l'émergence de la politique de la ville et du PREZEIS résulte de processus inverses. François Mitterrand commande à Hubert Dubedout un rapport à la suite des « émeutes » de la banlieue lyonnaise. Les mouvements populaires portent la proposition de régularisation des ZEIS face au vide juridique dont ils sont sujets. Les statuts des documents sont très différents. *Ensemble, refaire la ville* définit des principes directeurs dans le cadre de la définition d'une politique nationale. Le PREZEIS détaille un véritable plan d'action, précisant la gouvernance du dispositif et les outils techniques, financiers et juridiques. Ces deux projets sont donc à l'image des personnes qui les écrivent et de leurs commanditaires ou supporters.

Le rapport Dubedout s'inscrit dans l'esprit des expérimentations testées dans les quartiers des grandes villes françaises pendant les années 1970 (Marseille, Grenoble, Roubaix, Toulouse). Pour la première fois, un élu porte la question participative à l'échelle nationale, tout en restant vague sur les moyens de sa mise en œuvre. Au contraire, sa vision est plus claire quant à l'articulation des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales. Elle s'apparente à une déclinaison de l'application des premières lois de décentralisation. La primauté donnée à ce deuxième élément est à l'image de la composition de la CNDSQ. Pour les élus locaux, membres des administrations centrales, des ministères, des bailleurs sociaux, ou d'associations d'envergure nationale, l'enjeu était d'éclaircir les compétences des uns et des autres pour renforcer l'action sur les zones « en crise » (Cossart et Talpin, 2015). La très faible représentation d'associations locales (tel que l'APU à Roubaix) explique finalement l'absence de questionnements concrets pour laisser participer les habitants.

Dans le cas du PREZEIS, la proposition est beaucoup plus simple et précise. Elle répond concrètement à l'urbanisation et la régularisation des *favelas*. Les représentants du mouvement social en lien avec la mairie produisent une loi. Elle définit l'ensemble des outils techniques, politiques et juridiques permettant la régularisation des ZEIS. Elle se centre sur le territoire concerné sans l'inscrire dans une perspective plus vaste de développement urbain. Contrairement au cas français, le texte ne précise ni les principes politiques ni l'articulation avec les autres politiques publiques. C'est une nouvelle politique publique disposant de ses propres organes de gouvernance et de ses propres outils techniques. La forme d'écriture et les propositions sont à l'image de leurs producteurs. En effet, ce sont surtout des architectes, urbanistes et juristes qui produisent le document. Ils savent le format que doit avoir une loi.

On retrouve également la marque des militants du mouvement populaire. La loi garantit leur présence à chacune des étapes de la régularisation dans une logique de contrôle social.

On peut aussi analyser ces textes au prisme de leurs lacunes, des zones d'ombres, de l'ensemble des questions éclipsées ou non considérées et qui aujourd'hui sont des causes explicatives profondes de l'inefficacité de ces dispositifs. Le rapport Dubedout puis la politique de la ville n'abordent pas la question politique et démocratique. Ils occultent la réflexion sur les conditions de participation et de représentation des habitants des quartiers populaires, au profit d'une approche plus technocratique. Les rapports de pouvoirs, entre les élus locaux et leurs administrés, restent des lacunes de la politique de la ville. En 2013, le rapport *Pour une réforme de la politique de la ville* a tenté une avancée en ce sens, mais sans résultats législatifs concluants (chapitre 2). À Recife, l'absence de la question financière est symptomatique. L'un des avocats ayant participé de manière active à la création du PREZEIS signale son erreur à ce sujet. La loi prévoit que 1 % du budget municipal alimente le fonds du PREZEIS. Néanmoins, il n'existe pas d'outils capables d'assurer ce fonctionnement, qui garantit l'autonomie financière. L'absence d'articulation avec le droit commun se pose de façon franche. Le droit spécifique relatif au PREZEIS apparaît aujourd'hui comme un argument des pouvoirs publics pour ne pas intervenir du fait de la difficulté à travailler avec les membres du forum.

Enfin, les questions démocratiques sont les moins présentes. La représentation des « invisibles » est inabordable. Le design de ces dispositifs correspond aux enjeux défendus et réalités vécues par ces intermédiaires, en lien avec les attentes du mouvement social. Finalement, on observe deux impératifs participatifs très différents, dont les échelles de pilotage et les acteurs diffèrent, se traduisant par des ambitions distinctes. À Recife, le PREZEIS garantit les conditions de représentation des communautés et les réponses concrètes à la régularisation des favelas, alors qu'en France, la politique de la ville conforte le rôle des maires et s'assure de la coordination des institutions.

### 3.3 « PROJET REVOLUTIONNAIRE » OU ACCOMPAGNEMENT DU TOURNANT NEOLIBERAL ? LES CHEMINS TORTUEUX DE LA GENESE DE LA PARTICIPATION

Les généalogies de la politique de la ville et du PREZEIS éclairent le caractère non linéaire de la construction d'une politique publique et en particulier de l'émergence de la question participative. Bien qu'elles apparaissent dans des temporalités synchronisées, elles sont néanmoins le fruit de dynamiques très diverses, les logiques locales et nationales étant profondément imbriquées. Mis en regard, ces deux récits montrent que le sens des notions utilisées pour décrire ces dynamiques participatives évolue en fonction des contextes

historiques et géographiques. Leur sens n'est pas donné une fois pour toutes, mais il fait l'objet de traductions multiples qu'il s'agit d'appréhender au risque de passer à côté des variations sémantiques traduisant des cadres contrastés de l'action collective (Bacqué, Sintomer, 2011).

Au premier regard, saute aux yeux une différence majeure entre les cas grenoblois et *recifense*. Le premier est érigé comme modèle. Le second, au contraire, est resté localisé sans jamais dépasser les frontières communales. Cette différence majeure s'explique par les configurations locales particulières. À Grenoble, la participation s'inscrit dans un véritable projet politique, d'un modèle d'accession au pouvoir tout en répondant aux problématiques auxquels le gouvernement national ne parvient plus à faire face. A Recife, ces expériences opportunistes ne se réalisent que temporairement sans jamais se constituer comme un véritable projet politique. Le contexte social instable et les alternances politiques trop fréquentes ne permettent pas d'inscrire le projet participatif dans la durée et au delà des frontières communales.

Malgré les variations sémantiques, ces deux genèses sont prises en étau entre deux projets politiques distincts, qui se jouent de manière plus ou moins forte en fonction du contexte géographique et historique. De nouvelles instances politiques, techniques, d'enseignement et de recherches émergent aux échelles métropolitaines françaises et brésiliennes. Ces lieux d'exercice du pouvoir s'appuient sur de nouveaux instruments<sup>1</sup> auxquels s'adosent le discours et les pratiques participatives. Ces outils sont le fruit de cette tension entre un processus de décentralisation de l'État dans le contexte du « tournant néolibéral » (Jobert, 1994) et un projet de transformation sociale à partir de l'émancipation de la société dans son ensemble. L'émergence de ces programmes qui ont permis l'établissement concret de l'impératif participatif est le fruit de cette approximation, d'où la création de formes hybrides.

### 3.3.1 DU « MODELE GRENOBLOIS » A SES DECLINAISONS

Le modèle grenoblois s'impose comme un laboratoire du parti socialiste. La naissance du groupe d'action municipale au début des années 1960, puis l'accession au pouvoir de Hubert Dubedout à la mairie de Grenoble préfigurent la refondation progressive de la gauche au cours des années 1970. Le projet grenoblois s'appuie sur une critique de l'État planificateur et revendique l'autonomie de ses prises de décisions. La technicisation de son action publique

---

<sup>1</sup> Dans le champ de l'action publique, un instrument est "un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation." (Lascoumes, Le Galès, 2005)

locale puis l'injonction participative sont les deux volets d'une même stratégie de lutte contre l'État et pour la transformation sociale.

Les créations du syndicat intercommunal d'études des problèmes d'urbanisme dans la région grenobloise (SIEPURG), puis du syndicat intercommunal d'études programmation et aménagement de la région grenobloise (SIEPARG), de l'agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise (AUAG), et de l'institut d'urbanisme de Grenoble (IUG) sont à l'initiative de la municipalité. Ces instances visent à contrer les logiques planificatrices de l'État. Elles se constituent contre l'assentiment du Préfet. L'initiative de la ville centre profite à l'ensemble de l'agglomération. Au sein du SIEPURG, la répartition n'est pas proportionnelle au nombre d'habitants et Dubedout renonce à la présidence. Chaque commune dispose de deux sièges. L'absence de leadership dans l'agglomération marque son développement communautaire<sup>1</sup> (Vanier, 2007). Ces instances démocratisent l'action publique locale. Le modèle grenoblois se diffuse dans une série de villes de banlieues de grandes villes françaises aux élections de 1972. Puis, il devient le modèle du parti socialiste aux élections de 1977. Il est finalement repris par la gauche mitterrandienne. Mais à mesure de son appropriation et de ses réinterprétations le modèle perd sa radicalité (Hatzfeld, 2011 ; Lefebvre, 2011). Alors qu'il était un outil d'opposition aux pratiques planificatrices de l'Etat, il devient un outil à son service.

À l'échelle de Grenoble, la participation s'inscrit dans les pratiques communales. Cette injonction connaît des réinterprétations après l'élection d'Alain Carignon. Il ne s'agit plus de changer la vie en changeant la ville, mais de mieux gérer la ville. En institutionnalisant les conseils de quartier dès 1983, le nouveau maire de Grenoble perpétue la tradition participationniste mais lui fait subir un changement de cap radical. Il l'oriente dans une dimension purement gestionnaire et délaisse progressivement les quartiers populaires à contre-courant des programmes nationaux.

Le modèle grenoblois des années 1960 et 1970 se décline sous quatre impératifs participatifs dont les objectifs et finalités sont très différents, mais ne sont pas nécessairement indépendants les uns des autres. Le premier s'expérimente dans la création des Villeneuve. Il vise à révolutionner l'urbanisme avec les citoyens, en associant la mixité sociale au fonctionnalisme. Le second s'apparente à une stratégie d'accession au pouvoir du parti socialiste dans les villes françaises dont les interprétations concrètes varient d'une commune à l'autre. Le troisième correspond à sa traduction par les gouvernements français à travers HVS puis le DSQ. Il

---

<sup>1</sup> On retrouve d'ailleurs cette configuration avec la gestion "rouge et verte" dont l'un des engagements de campagne était la limitation dans le cumul des mandats, et notamment l'impossibilité de cumuler deux mandats au sein d'exécutif. Engagement 20 du programme municipal (2014) *Grenoble, une ville pour tous*.

devient un outil de réforme de l'État pour rétablir l'égalité républicaine. Enfin, il est un référentiel pour l'action publique grenobloise. Les expérimentations participatives marquent la mémoire collective locale. D'une même influence, ce sont des programmes et des ambitions distinctes qui se traduisent en fonction des événements politiques, du jeu d'acteurs et du contexte, laissant des traces à long terme sur les territoires concernés.

### 3.3.2 DES POLITIQUES DE L'HABITAT BRÉSILIENNES AUX EXPÉRIMENTATIONS DÉMOCRATIQUES RECIFENSES

Recife ne s'impose jamais comme un modèle. Le coup d'État militaire stoppe la tentative de réforme urbaine dont Cajueiro Seco devait être le laboratoire. Le PREZEIS reste unique et se limite aux frontières communales. Il est exhibé, montré en exemple, mais n'est jamais répété. Au contraire, les ZEIS se généralisent. Les expériences *recifenses*, à l'inverse du cas grenoblois, ne sont pas le fruit d'un projet politique porté par un parti ou un candidat, mais émergent de manière opportuniste face aux rapports de forces locaux. Elles s'inscrivent dans les programmes d'habitat et instruments de l'action publique développés sous l'égide des bailleurs internationaux.

Cet outillage technique et politique est impulsé par le gouvernement militaire sous l'influence de la banque mondiale dans un contexte de croissance urbaine désordonnée et de tournant néolibéral. Le nouveau département de développement urbain de la banque mondiale, dont les bases théoriques ont été posées par l'architecte anarchiste John Turner pose, redéfinit les politiques internationales de développement dans les pays du Tiers Monde, qui ne parviennent pas à faire face à la croissance urbaine avec la libéralisation de l'économie. La requalification des bidonvilles devient l'alternative à leur éradication. Les conditions posées en échange du financement des politiques d'ajustement impliquent des réformes dans la production de la ville qui participent à sa dépolitisation et à sa financiarisation. L'enjeu est alors, selon les propres mots de l'ancien président du BID, de dépasser l'ancienne « culture politique conflictuelle », au nom d'une nouvelle culture civique plus déçue et pragmatique, moins impatiente et plus mature, moins encline au conflit et plus disposée à la collaboration (Arantes, 2006).

La rupture dans le modèle participatif se déroule dès 1964 lors du coup d'État. L'accompagnement social remplace l'autogestion, pendant plus de 10 ans. Puis progressivement, sous l'influence d'acteurs extérieurs, dont l'Église catholique, la dynamique sociale se reconstitue. Sous l'influence des programmes de développement, la question participative réémerge, de nouveaux espaces d'expression se créent. L'église, qui se réclame de la théologie de la libération, est très influencée par les théories marxistes s'affrontant aux

programmes libéraux. Ce sont deux approches politiques et philosophiques opposées, mais qui s'hybrident réciproquement dans les brèches ouvertes. Les militants, professionnels et citoyens s'appuient sur ces ordres de l'action publique locale pour mener des projets innovants visant à améliorer les conditions de vie des habitants les plus démunis. Le sens de la participation dans ces expériences n'est bien sûr pas unifié et reflète des conceptions de la démocratie très différentes et évolutives.

Appréhender la création du PREZEIS nécessite donc de comprendre comment les acteurs locaux ont su s'accommoder des divers outils nationaux sous l'influence du paradigme néolibéral porté par les bailleurs de fonds. Les maires s'approprient de manière variée ces politiques en fonction des rapports de forces et des alliances politiques. La compréhension des configurations d'acteurs est centrale dans l'explication de l'émergence de ces expériences et politiques publiques singulières.

### 3.3.3 *L'IMPERATIF PARTICIPATIF : « CONFLUENCE PERVERSE » OU NOUVEL HORIZON DEMOCRATIQUE ?*

Evalina Dagnino (2004) a démontré la « confluence perverse » entre deux projets participatifs distincts aboutissant au modèle participationniste brésilien. Elle mettait en garde contre les risques démocratiques d'une telle approximation aboutissant à une dépolitisation de la démocratie et de la citoyenneté. L'étude de l'émergence de l'impératif participatif à partir des expériences participatives et non seulement dans une approche discursive invite à mesurer ces analyses. Il n'est pas non plus, au contraire des tenants d'une vision angélique de la participation, un nouvel horizon démocratique. La participation et la technicisation progressive de l'action publique apparaissent comme un véritable tournant des politiques publiques. Elles reflètent une recomposition de l'État et de ses rapports avec la société, accompagnant le passage du « gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » (Le Galès, 1995), fruit du tournant néolibéral de la fin des années 1970. Néanmoins, ces processus connaissent des évolutions différenciées dans les deux métropoles étudiées. Pour l'un, la dynamique est ascendante, pour l'autre elle est descendante. Ils engagent des acteurs différents, qui sont pris dans des tensions entre un projet néolibéral national et des ambitions de transformations sociales à l'échelle locale.

Cette mise en perspective invite ainsi à étudier précisément les conditions de l'émergence de ces expériences mêlant les approches microsociologiques, analysant jusqu'aux relations interpersonnelles des acteurs, à des approches macrosociologiques pour les repositionner dans leur cadre d'action. Ainsi, l'approche localisée associée à une approche plus dynamique en terme de transfert complexifie l'étude de la genèse.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

L'injonction participative qui caractérise les programmes de requalification des quartiers populaires au commencement des années 1980 naît de la confluence de courants idéologiques contraires, sous l'influence d'expériences et d'acteurs variés. Les configurations locales et nationales s'entremêlent de manières complexes invitant aux plus grandes précautions quant à l'identification du sens à donner à ce tournant des années 1980. L'enquête met en évidence que l'État est une institution plurielle, hétérogène et perméable, et traversée par des rapports de force. Certains acteurs intermédiaires, à la frontière de l'État et des mouvements sociaux, définissent et facilitent la mise en œuvre des expériences. Ils les formalisent et permettent leur pérennisation. Leur profil sociologique et leurs motivations reflètent la tension inhérente de ces dispositifs.

Le programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt social à Recife voit le jour en 1987, à la suite d'une alliance entre le chef de l'exécutif et les mouvements populaires. Il suit les traces des tentatives socialistes du début des années 1960, puis de celles libérales de la banque mondiale à la fin des années 1970. En accord avec Marie-Hélène Sa Vilas Boas (2017), l'étude microsociologique de ces cas confirme la perméabilité de l'État autoritaire à la société civile. Cette perméabilité n'est pas une particularité des régimes démocratiques. La singularité de Recife montre les traductions originales de politiques nationales ou internationales dans certaines configurations d'acteurs et rapports de forces spécifiques. Les Villeneuves, projet emblématique du « modèle grenoblois », inspirent Hubert Dubedout lorsqu'il préside la commission nationale du développement social des quartiers qui donne naissance à la politique de la ville. Les professionnels expérimentent de nouvelles solutions urbaines et sociales pour construire un véritable projet de société sous l'orientation des élus et en dialogue avec la population. Cette démarche « contre l'État » pose les jalons d'une autonomisation des territoires à la veille de la décentralisation. La généralisation du « modèle grenoblois » dans une stratégie de conquête du pouvoir par le local illustre également les réinterprétations du projet participatif. Il permet dans le meilleur des cas la démocratisation de la vie communale, ou devient au pire un simple outil de gestion de proximité, dénué de toute dimension politique.

L'étude de la genèse de l'impératif participatif à travers l'analyse des acteurs qui les ont mis en place questionne le sens de cette injonction. Tous défendent le droit à la ville des classes populaires mais pour des raisons variées. Pour certains, c'est une finalité dans une optique de justice sociale, pour d'autres c'est un moyen pour lutter en faveur d'un régime démocratique, enfin c'est également une manière d'accéder au pouvoir ou d'exercer sa profession. Ces individus se ressemblent. Ils partagent un même habitus et parviennent à

voyager dans des sphères très différentes. Ils impactent les documents, mais ne sont finalement que le reflet du contexte et des commandes passées. Ces individus permettent à nouveau frais d'interroger le rapport entre représentation et participation, non pas sous l'angle du public, mais sous celui des organisateurs. L'activisme institutionnel s'envisage dans une perspective plus large. Il ne concerne plus uniquement les membres des institutions, mais aussi ceux qui sont à sa frontière, qui font les ponts et qui n'apparaissent pas dans les organigrammes. Cela éclaire les zones d'ombre entre le mouvement social et les acteurs publics qui restent encore peu étudiées dans la science politique contemporaine.

L'étude de l'époque prédicatoire au Brésil relativise le caractère original et novateur des réformes accompagnant la constitution de 1988. L'inscription de Grenoble dans son cadre français confirme l'émergence de dynamiques participatives, du municipal au national, et ce, dès le mandat du président Valéry Giscard D'Estaing. La symétrie de certaines périodes temporelles répond à des dynamiques très diverses. Elle révèle aussi des références communes, des transferts géographiques et historiques dont les traductions font parfois l'objet de détournement sémantique. Cette symétrie implique d'étudier la mise en œuvre des notions employées pour éviter une analyse trop superficielle sujette à contre sens. La complexité des chemins menant à l'intégration de la question participative dans les politiques publiques spécifiques aux quartiers populaires pousse à la retenue dans les tentatives de généralisation, mais au contraire stimule la quête de ses origines. L'étude des trajectoires d'acteurs en contexte semble féconde dans l'appréhension de ses évolutions dans des époques et aires géographiques distinctes.

Enfin, cette généalogie croisée invite à la modestie. Le « tournant participatif mondial » doit être relativisé au regard de la fragilité des conditions de son émergence. Il est finalement l'œuvre de peu de gens. La variété de ses acceptations et de ses hybridations implique une analyse localisée et dynamique, dans ses échanges avec d'autres échelles temporelles et géographiques. Le rôle de certains acteurs est fondamental, en particulier celui des maires. Ces derniers jouent un rôle central dans la définition de l'impératif participatif. Ils sont des marqueurs sensibles de ses revirements sémantiques et des moyens concrets de son application. L'arrivée d'Alain Carignon et de Jarbas Vaconcelos respectivement à la tête des exécutifs grenoblois et *recifense* transforme durablement l'action publique locale. Le premier détourne les dispositifs des quartiers populaires et les développe dans toute la ville à la faveur d'une meilleure gestion de proximité. Le second complète l'arsenal législatif des zones spéciales d'intérêt social en instaurant une gouvernance participative. Ces politiques publiques impactent durablement l'action publique locale de ces deux villes tant dans leurs organisations que dans la symbolique de leurs actions

## CHAPITRE 2. UNE INSTITUTIONNALISATION DIFFERENCIÉE (ET INABOUTIE) DE L'OFFRE DE PARTICIPATION POPULAIRE

Les offres de participation sont empreintes du contexte social et politique qui a rendu possible leur concrétisation. Au-delà des conditions de leurs fondements, abordées dans le premier chapitre du manuscrit, c'est leur pérennité qui en fait une véritable catégorie de l'action publique. Tant en France qu'au Brésil, les trente dernières années sont marquées par une institutionnalisation progressive de ces démarches. Depuis longtemps, les chercheurs analysent les effets de cette institutionnalisation sur l'action publique, l'action collective et les territoires. Deux postures tendent à s'opposer. La science politique française, focalisée principalement sur des expériences nationales, argumente que ce « tropisme procédural » (Mazeaud, 2009) n'a pas été vecteur de transformation sociale de grande ampleur. Il permet à l'inverse plus de contrôle des autorités qui les pilotent (Blondiaux et Fourniau, 2011). Les travaux de sciences politiques brésiliennistes ou brésiliens (Avritzer, 2008 ; Baiocchi, Heller et Silva, 2011), défendent le contraire. La procédurisation des démarches garantit une participation plus ample de la société civile et un contrôle social plus fort des citoyens sur leurs décideurs, en permettant parfois une redistribution plus égalitaire des ressources. Ce constat structure le débat scientifique et militant, opposant les tenants de « l'expérimentation permanente », garante de la vitalité démocratique, aux défenseurs de l'institutionnalisation, gardienne de l'ordre démocratique.

Des travaux plus récents, moins focalisés sur l'évaluation des dispositifs que sur leur mise en œuvre concrète, dépassent cette dichotomie. Au Brésil, ils analysent les tensions entre la société civile et les pouvoirs publics, notamment en se focalisant sur leurs effets sur l'action collective. Dagnino et Tatagiba (2007) constatent que ces recherches portent un regard plus critique sur la dimension démocratique de la participation. La qualité délibérative jusque-là relativement oubliée devient la question centrale. Gurza Lavalle (2011) résume les contributions de ces travaux autour de quatre questions nodales : comment se fait l'*accountability*<sup>1</sup> de la société civile qui participe ? Comment se noue la relation entre partis politiques, gouvernement et société civile ? Comment l'institutionnalisation peut-elle participer de la démobilisation du mouvement social ? Dans quelle mesure la participation

---

<sup>1</sup> Ce terme n'a pas d'équivalent en français. On pourrait néanmoins le traduire par le fait de « rendre compte ». Pour une discussion autour de la notion le lecteur peut se référer à : Joannidès Vassili et Jaumier Stéphane, 2013, « De la démocratie en Amérique du Nord à l'*accountability* à la française », *Revue française de gestion*, vol. , n° 237, p. 99-116.

est-elle efficace ? Depuis l'accession au pouvoir des gouvernements pédistes, l'hypothèse de la fragilisation du mouvement social par la cooptation des acteurs progressistes de la société civile tend à être partagée dans le champ des sciences sociales.

En France, l'hypothèse de l'émergence de leaders à travers les espaces de concertation a assez vite été écartée. Les recherches sur la participation se centrent plutôt sur la structuration d'un champ de l'action publique. Elles démontrent le passage de la démocratie participative au développement d'une offre de participation publique à travers une codification et une professionnalisation croissante de ses agents. Certains auteurs défendent même l'hypothèse de l'émergence d'un véritable « marché de la démocratie participative », les militants d'hier laissant la place au start-upper de demain (Mazeaud et Nonjon, 2018 ; Nonjon, 2005, 2006). Mais ces travaux franco-français se focalisent uniquement sur le processus de tertiarisation de la participation. Ils tendent à effacer les tensions à l'œuvre dans la mise en œuvre de la démocratie participative. La sociologie politique de la participation publique (Gourgues, 2013) devient comme le prouvent Pierre Lacousmes et Patrick Le Galès (2012), une manière d'étudier les transformations du gouvernement public contemporain.

En considérant l'institutionnalisation des politiques de démocratie participative comme un processus continu, il semble pertinent de revenir sur ce qui avait été préalablement établi pour comprendre les différents changements subis. L'institutionnalisation peut s'observer à travers trois indices (Dubois, 2001) : la codification, la professionnalisation et la légitimation. La codification correspond à la formalisation d'un certain nombre de procédures et d'une organisation administrative, un design institutionnel, capable de les supporter. La professionnalisation renvoie à l'émergence d'un véritable champ professionnel de la participation, aboutissant à l'établissement de valeurs et de pratiques partagées. La légitimation fait référence à la construction partagée de la participation entre les gouvernants et les administrés justifiant, au moins temporairement, l'action publique.

La mise en perspective des processus d'institutionnalisation entre les métropoles de Recife et Grenoble contribue à la discussion sur la consistance d'un « tournant participatif mondial » (Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016). Bien que l'injonction à la participation s'impose dans les institutions municipales, ces processus sont-ils homogènes ? Dans quelles mesures sont-ils transposables aux regards des réalités politiques et sociales distinctes ? Dans ce chapitre, il ne s'agit pas d'analyser les effets de l'institutionnalisation de la participation sur l'action publique ni la construction d'un champ professionnel, mais plutôt de faire un état des lieux des différentes étapes de sa « mise en administration » et des tensions qu'elle suscite. Les deux premières sections retracent la généalogie de la constitution de l'offre de participation populaire dans les villes de Recife (1) et Échirolles (2). Construite de manière chronologique,

chaque sous-section décrit les dispositifs de participation populaire mis en œuvre, en les inscrivant dans leurs contextes locaux et nationaux respectifs.

Dans le cas *recifense*, à partir des travaux de Suely Leal (2003) et de Antônio Sérgio Fernandes (2003, 2004), je reviens sur l'émergence d'une gestion démocratique de la ville à travers la création du programme « mairie dans les quartiers » et du plan de régularisation des zones spéciales d'intérêt sociale (1986-88), puis sur son progressif affaiblissement à la faveur d'une stratégie entrepreneuriale (1993-2000). Ensuite, les travaux sur le budget participatif de Recife (Cary, 2007 ; Braga et Braga, 2008 ; De la Mora et Vilaça, 2002 ; Wampler, 2007), croisés avec les témoignages de certains acteurs académiques et municipaux du PREZEIS, remettent en perspective l'émergence du plus grand budget participatif lors de la conquête de la ville par le parti des travailleurs. Les travaux de Ana Maria Melo (2010), Renata Maciel Mariano Silva (2009) et Sandra Marília Maia Nunes (2015) sont importants pour comprendre l'échec de l'articulation entre la planification stratégique et la planification participative, dans une tentative de démocratisation des institutions à l'échelle nationale après l'accession de Luis Inacio Lula à la présidence de la République. Enfin, à partir de l'étude de mon immersion dans l'administration *recifense* et du programme de Geraldo Julio, j'établis un état des lieux de l'offre de participation publique et de planification stratégique de cette nouvelle gestion.

Dans le cas échirollois, pour reconstruire cette histoire de l'institutionnalisation de l'offre de participation, je m'appuie d'une part sur les monographies réalisées, entre autres par les masterants et doctorants de l'université de Grenoble, et d'autre part sur les entretiens réalisés avec des fonctionnaires municipaux. Cette matière est ensuite croisée avec trois corpus scientifiques plus généraux portant d'une part sur la politique de la ville et la participation, le communisme municipal et des travaux de sociologie politique portant sur le cas grenoblois. Je mettrai en lumière les points de convergence et les spécificités du cas échirollois dans le contexte français. La section suit un plan chronologique correspondant à des changements importants dans la gestion municipale. Ces deux sections s'articulent autour des trois critères d'institutionnalisation précédemment cités.

## I DU PREZEIS A “RECIFE PARTICIPA” : DE L’AUTOGESTION A LA CONSULTATION (1986-2016)

Jusqu’à la fin des années 2000, le Brésil connaît une vague de démocratisation de ses institutions sous l’impulsion du parti des travailleurs (PT). Depuis 1985, les municipalités et les états inventent leurs propres canaux de dialogue avec la population : le budget participatif, initié à Porto Alegre, en est l’exemple le plus célèbre. Le gouvernement fédéral met au point des conseils, composés de fonctionnaires, d’acteurs de la société civile et des travailleurs. Ceux-ci décident, contrôlent, accompagnent et coordonnent les politiques nationales. L’un des plus anciens est le conseil de santé (1988). La loi 10.257 du 10 juillet 2001 portant sur le “statut de la ville” régit la gestion urbaine. Le conseil des villes (ConCidades) est créé et la révision des plans directeurs pour les villes de plus de 20 000 habitants devient obligatoire. Ces outils juridiques et politiques garantissent le développement urbain durable, en faveur de la défense d’un droit à la ville de tous les habitants. Ces offres de participation publique s’insèrent dans des cadres institutionnels préétablis. Elles s’ajoutent à une série de programmes existants et s’agencent plus ou moins opportunément. Elles sont également le fruit et l’expression de relations de pouvoir. À ce titre, elles ne parviennent pas nécessairement à inverser les priorités municipales au profit des populations les plus exclues (Avritzer, 2007 ; Wampler, 2008).

La démocratisation des institutions et les politiques d’inclusion sociale se termine en 2016, lors de la destitution de la présidente Dilma Rousseff (PT) : c’est la fin de la Nova República (Avritzer, 2016). Cette rupture s’amorce en 2013 quand des centaines de milliers de Brésiliens de la classe moyenne défilent dans les rues contre l’augmentation des prix des transports publics à São Paulo (SP). Très vite, le mouvement prend une ampleur nationale et les revendications se diversifient. Ces manifestations sont selon Leonardo Avritzer (2013) le fruit de l’absence de participation des citoyens aux choix politiques stratégiques. Elles se concluent par la rupture du pacte centriste, dont le PMDB est la principale cheville ouvrière.

Dans cette section, je retrace les différentes vagues d’institutionnalisation de l’offre de participation à Recife au regard des gouvernements successifs et de leurs alliances.

### I.1 LE PREMIER GOUVERNEMENT JARBAS : L’APPROFONDISSEMENT DE LA DEMOCRATIE (1986-1988)

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que l’élection du nouveau maire Jarbas Vasconcelos est le fruit de sa coalition avec le mouvement populaire, mais revenons plus précisément sur les conditions de sa victoire. Alors qu’il a perdu l’investiture du PMDB face au député Fédéral

Sergio Murilo<sup>1</sup>, il trouve refuge au sein du Parti socialiste brésilien (PSB) et lance une candidature dissidente avec l'appui des forces de gauche, du Parti des travailleurs (PT), du parti communiste du Brésil (PCdoB) et des mouvements populaires. Sa proposition se structure autour de trois axes, la transparence dans les décisions et les actions des organes gouvernementaux, la décentralisation de l'administration, et la participation populaire directe ou indirecte dans la prise de décision. Ces propositions se traduisent concrètement par la mise en place du PREZEIS et du programme « mairie dans les quartiers »<sup>2</sup>. L'implantation de ces démarches participatives n'est pas sans difficulté pour l'administration municipale. Malgré un véritable volontarisme politique, elle se confronte à l'hétérogénéité de la composition de l'administration et aux problèmes d'organisation (Leal, 2003).

Selon Daniel (1988), l'exercice du pouvoir municipal se structure à travers trois types de rapports de forces qu'entretient le pouvoir exécutif avec trois groupes d'acteurs qu'il qualifie de politique, économique et social. Le premier rassemble les acteurs de l'Union, de l'État, et de la chambre des *vereadores*<sup>3</sup> (législatif). Le second correspond au secteur productif (capital immobilier, commercial et services). D'une part, il finance largement les campagnes électorales des *vereadores*<sup>4</sup>. D'autre part, il dispose d'une représentation dans les instances de participations. Enfin, il a une fonction primordiale dans la mise en œuvre des services publics. Le troisième regroupe des élites locales bourgeoises et petites-bourgeoises, des mouvements sociaux, des universitaires et des ONG. Ils ont un rôle important dans la négociation et la formation des politiques publiques locales. L'exercice du pouvoir implique de maintenir des équilibres avec ces différents groupes.

---

**Encadré 7 : Le plan de régularisation des zones spéciales d'intérêt social — organisation et fonctionnement (loi 14 947/87 du 30 mars 1987)**

Selon la loi 14 947/87 du 30 mars 1987, Le PREZEIS est un ensemble de normes et de mesures exécutées et contrôlées par les pouvoirs publics municipaux (art1). Il a pour objectif d'améliorer la qualité de vie dans les ZEIS, promouvoir leur régularisation juridique et faciliter leur intégration dans la structure urbaine de Recife (art2) tout en respectant leur spécificité et leurs caractéristiques locales (art5). Le droit au logement est supérieur au droit

---

<sup>1</sup> Père de Sergio Murilo Junior que nous aurons l'occasion de retrouver dans les prochains chapitres de la thèse.

<sup>2</sup> “*Prefeitura nos bairros*”. Ce programme est souvent considéré comme précurseur du budget participatif. Il vise à répondre de manière effective et rapide aux problèmes de proximité des habitants.

<sup>3</sup> Elle joue une fonction essentielle dans la gestion des problèmes de proximité et dans la définition des politiques locales.

<sup>4</sup> Jusqu'à la réforme du système de financement des campagnes électorales de 2015, mise en application en 2017, les entreprises privées pouvaient donner jusqu'à 2% du chiffre d'affaire de l'année précédente. Ces dons représentaient la principale source de financement des campagnes électorales. Par exemple, ils représentaient la somme de 3 milliards de réaux (800 millions d'euros), alors même que les fonds publics publics représentaient seulement 72 millions de réaux (28 millions d'euros). (Blume, 2015)

---

à la propriété (art6). Le plan vise à empêcher la spéculation immobilière dans ces zones (art7). Le remembrement est strictement contrôlé et les parcelles de propriété ne peuvent dépasser 150 m<sup>2</sup>. La participation communautaire (*participação comunitária*) doit être stimulée dans le processus de régularisation.

Pour répondre à ces objectifs, le fond du PREZEIS est créé. Les conditions de son financement sont définies dans le code d'administration financière de la municipalité<sup>1</sup>. La mise en œuvre du programme est pilotée à travers une gouvernance participative multiniveaux. À l'échelle des ZEIS, la commission d'urbanisation et de légalisation définit le projet d'urbanisation et les propositions. Cette commission est composée de sept personnes : un représentant du secrétariat des affaires juridiques de la ville de Recife, un représentant de la URB-Recife, un représentant de l'organe responsable de l'exécution du projet, un représentant de l'ordre des avocats du Brésil (OAB), un représentant d'ONG qui accompagne la communauté et qui est choisi par elle, et deux habitants de la communauté élus par celle-ci. Elle doit se réunir de manière hebdomadaire. Les propositions sont ensuite traitées et hiérarchisées au sein des chambres de légalisation, d'urbanisation et financière. Ces chambres sont des espaces paritaires pilotés par deux membres du « segment populaire »<sup>2</sup>. Elles sont composées des membres des COMUL, des fonctionnaires de l'URB-Recife et techniciens des ONG compétents sur ces questions. Enfin, l'ensemble de ces propositions est voté au sein du forum du PREZEIS. Cette assemblée est composée de l'ensemble des représentants des COMUL. L'assemblée est publique, mais seuls les représentants du mouvement populaire, et les institutions possédant officiellement un mandat sont autorisés à voter. Le forum est créé, mais sa composition n'est précisée que dans la réforme de 1995. Elle est composée de trois membres du segment populaire et d'une technicienne municipale responsable des articulations avec les pouvoirs publics. Deux secrétaires apportent un appui administratif à la coordination.

La relation avec l'URB Recife passe par le service des ZEIS situé au sein de la direction du contrôle urbain. Il a pour mission de superviser le travail dans les ZEIS ; accompagner les travaux développés par les commissions du PREZEIS, coordonner et accompagner le groupe du PREZEIS avec la direction du contrôle urbain ; promouvoir la discussion et l'élaboration de normes et de procédures relatives aux ZEIS.

---

Selon la sociologue Suely Leal (2003), ces équilibres politiques se traduisent par une distribution partagée des responsabilités au sein de l'administration. Trois pôles d'intérêts se

---

<sup>1</sup> Nous verrons ultérieurement que la question du financement du PREZEIS n'a jamais été résolu.

<sup>2</sup> *Segmento popular* : il s'agit des représentants des habitants des classes populaires. Le terme de segment est privilégié, car c'est celui utilisé par les acteurs du PREZEIS.

distinguent. Le premier, concentré autour de la gestion administrative de la mairie, est dominé par des entrepreneurs locaux et des membres des partis politiques de la majorité. Ils sont responsables des articulations entre l'exécutif municipal, le pouvoir législatif et le pouvoir économique local. Le second, dit « social », est composé des secrétariats d'éducation, de la santé, de l'action sociale, de l'habitat<sup>1</sup> et de la culture. Les coordinateurs de ces politiques publiques sont des acteurs des mouvements sociaux, mais également des élites intellectuelles et techniques de gauche. Ils garantissent le lien avec la société civile et notamment avec les habitants des quartiers populaires. Le troisième pôle, structuré autour des services techniques et de l'aménagement urbain, est dominé par les élites politiques, économiques et techniques. Il permet les articulations avec le secteur économique, les élites techniques et les gouvernements de l'État et de l'Union. Dans ce système d'alliances, la politique publique devient la somme des intérêts des acteurs en présence. Le maire joue donc un double rôle : d'une part, il coordonne la mise en œuvre des politiques de l'État et de l'Union ; d'autre part, il assure la médiation entre ces différents secrétariats dans son administration. La création du PREZEIS (encadré 7) et du programme « mairie dans les quartiers » (encadré 8) illustre l'influence du mouvement social dans la création d'espaces de délégation de pouvoir au profit des mouvements populaires mais aussi la volonté politique de répondre aux problèmes de gestion de proximité.

---

**Encadré 8 : Le programme « mairie dans les quartiers » (Fernandes, 2003)**

À travers la formulation d'un programme d'actions minimum à l'échelle de chaque région politico-administrative (RPA)<sup>2</sup>, la municipalité souhaite fédérer l'ensemble des services municipaux intervenants dans les territoires pour dépasser les logiques sectorielles. Cela se traduit concrètement par l'organisation de réunions plénières avec les associations d'habitants de chacun des RPA. Durant celles-ci, les services et les associations définissent et hiérarchisent les projets nécessaires pour le territoire. Ce processus se déroule en six étapes. Il associe des démarches de démocratie directe et indirecte.

Tout d'abord, la mairie invite les associations et collectifs d'habitants identifiés comme actifs sur le territoire (1). En réunion plénière, les fonctionnaires collectent les besoins et revendications des communautés (2). Les différents organes administratifs et financiers étudient les demandes et vérifient leur faisabilité (3). Lors d'une nouvelle réunion plénière, rassemblant le maire et ses secrétaires, un plan d'action à court, moyen et long terme est

---

<sup>1</sup> Salvador Soler, ancien membre de la commission Justice et Paix est secrétaire à l'habitation. Le directeur de la URB est professeur du MDU.

<sup>2</sup> Recife est divisée à cette période en 12 RPA. Aujourd'hui, elle en compte 6, elles-mêmes subdivisées en 18 micro-régions.

---

négocié (4). Le plan d'action thématique et régionalisé permet de mobiliser des fonds municipaux ou extra-municipaux (5). Pendant toute la démarche, une « commission sectorielle d'accompagnement » se réunit mensuellement. Elle contrôle l'avancement des projets, et définit avec la mairie les futures stratégies d'action (6). Pour chaque thématique, des instances spécifiques sont mises en œuvre.

Selon les données de la mairie, relevé par Soares (1996, p. 287), pendant les trois ans de gestion, sur les 8458 revendications collectées, 5918 ont été traitées. Les trois principales demandes correspondent à l'urbanisation des *morros et favelas* (22 %), à la réalisation du revêtement des routes (18,21 %) et l'établissement de système d'assainissement (10,39 %).

Mais après un an d'existence, ces démarches s'avèrent peu efficaces. Face à la division de la gauche nationale et locale, dans un contexte de crise économique, le maire sortant perd les élections au profit des conservateurs menés par Joaquim Francisco (dernier maire de la période dictatoriale). La mairie met fin au programme « mairie dans les quartiers ». Le forum du PREZEIS, inscrit dans la loi, continue de se réunir, mais aucune ZEIS n'est urbanisée ni régularisée. Les techniciens sont licenciés. Ils continuent néanmoins leur engagement via d'autres institutions, notamment par le biais des ONG qui se sont constituées à la suite de la dissolution de la commission Justice et Paix<sup>1</sup> ou à travers des activités universitaires comme celles menées par Luis de la Mora. Outre le faible engagement du nouveau maire de la ville avec les mouvements populaires, l'affaiblissement du PREZEIS se traduit également, selon Suely Leal (2003), par l'incapacité de ses membres à construire un corps populaire homogène. En effet, les leaders communautaires ne parviennent pas à faire du forum de PREZEIS un espace de pouvoir suffisamment fort pour influencer le jeu politique local. La difficulté des membres du segment populaire à s'unir ne leur offre pas le poids politique indispensable pour inverser l'orientation des investissements, capables de transformations structurantes pour les territoires les plus démunis. Les démarches participatives se limitent donc aux habitants des quartiers populaires, délaissant progressivement les classes moyennes. Finalement, pour la sociologue Suely Leal, l'autodissolution des démarches participatives est à l'image de la fragilité du tissu social.

Bien que de courte durée, ce premier gouvernement municipal en régime démocratique bouleverse les paradigmes de la gouvernance et des modes de gestion. Dorénavant les classes populaires disposent de leur propre espace de participation. Les ressources juridiques,

---

<sup>1</sup> A la suite du retrait de la vie active de Dom Helder Câmara, la commission justice et paix est dissoute. Deux ONG émergent de cette dissolution : le CENDHEC, encore aujourd'hui active, accompagne les habitants des quartiers populaires afin de accompagner le travail initié par la commission justice et paix. Le ENDHEC aujourd'hui démantelée, veillé à transmettre le patrimoine culturelle et intellectuelle légué par Dom Helder Camara.

techniques, politiques et financières sont légalement garanties par la loi. Les gestions municipales futures n'auront, en principe, d'autre choix que de composer avec ses représentants.

## 1.2 LES ANNEES PMDB<sup>1</sup> ET PFL<sup>2</sup>: DE LA GESTION DEMOCRATIQUE DE LA VILLE A L'ENTREPRENEURIALISME URBAIN (1993-2000)

Aux élections d'octobre 1992, les *recifenses* choisissent pour la deuxième fois Jarbas Vasconcelos comme maire de la ville. Il l'emporte avec 53 % des voix au premier tour, et ce, malgré une fragmentation du secteur progressiste<sup>3</sup>. N'ayant pas réussi à former une coalition de gauche, il constitue une alliance avec le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), le PMDB et le parti de la mobilisation nationale (PMN). Il trouve ses appuis au sein des classes moyennes et des entrepreneurs locaux. Cette large victoire lui laisse une marge de manœuvre relativement importante pour construire une administration à son image. Les techniciens et ses alliés politiques sont prédominants. Le secteur populaire est au contraire quasiment absent. Dans ce contexte politique, il tente de poursuivre la démocratisation des institutions initiées lors de son premier mandat, tout en développant une série d'outils répondant aux contraintes du développement économique, plus en adéquation avec les attentes de ses nouveaux alliés politiques. Le « système municipal de planification de la ville de Recife » accompagne la gestion municipale dans l'établissement d'une planification stratégique et dans l'approfondissement de la territorialisation de l'action publique. Le secrétariat à l'aménagement est responsable du pilotage de l'aménagement stratégique de la ville, définissant un modèle global de gestion participative. La URB-Recife exerce une activité plus entrepreneuriale. Elle pilote les grands projets d'infrastructures et de gestion urbaine. Deux outils sont à sa disposition : le plan directeur de la ville de Recife<sup>4</sup> et le programme structurant<sup>5</sup>. Ces organes promeuvent l'établissement de partenariats public/privé.

La gestion participative passe par des conseils de politiques publiques (santé, éducation, infrastructure, etc.) et du programme mairie dans les quartiers (encadré 9). Les nouveaux

---

<sup>1</sup> Parti du mouvement démocratique brésilien

<sup>2</sup> Parti du front libéral

<sup>3</sup> Le « *movimento pela Unidade Popular* » (PSB/PC do B/PPS/PDT) mené par l'ex-gouverneur Miguel Arraes, avait lancé une candidature indépendante de son petit fils Eduardo Campo. Les autres secteurs de la gauche se retrouvent derrière la coalition « *Forum de Mobilização Popular pelo Recife* » (PT/PC/PV) unie derrière la candidature du PT : Humberto Costa.

<sup>4</sup> « Le principal objectif du plan directeur est de penser la ville de Recife dans le contexte de ses urgences et d'initier une dynamique de développement qui modifie les conditions actuelles. Il vise à instituer un processus d'aménagement qui, en pensant le futur de la ville, vient orienter l'action quotidienne des pouvoirs publics et des divers agents » (Leal, 2003, p.1984)

<sup>5</sup> « Il a pour objectif de préparer et guider la ville pour une nouvelle économie urbaine, revaloriser les environnements naturels et construits et élever la qualité de vie des populations, en particulier de celles de faible revenu » (Recife, prefeitura de Planejamento, 1994 dans Leal, 2003, p.186)

canaux de participation ciblent la société civile organisée délaissant les habitants des quartiers populaires. Leur participation se limite au programme mairie dans les quartiers et au PREZEIS. Même si des réformes sont engagées en cours de mandat afin d'améliorer l'efficacité de ces programmes (encadré 9 et 10), les interventions restent ponctuelles et ne forment pas un ensemble cohérent.

### **Encadré 9 : La première génération du budget participatif (1995-99)**

A partir de 1995, le programme mairie dans les quartiers entre dans sa troisième phase : le budget participatif. Il répond aux critiques relatives au manque de critères d'évaluation permettant une distribution cohérente et hiérarchisée des investissements et des services dans chaque RPA. Un budget est défini, puis territorialisé pour chacune des six RPA<sup>1</sup>. L'investissement dépend d'un degré de carence<sup>2</sup>. Les habitants des communautés, par leurs délégués, définissent, aux côtés des autorités civiles, les thématiques prioritaires pour chaque territoire. Conformément aux données de Suely Leal (Leal, 1999) en avril 1996, 320 délégués représentent les habitants des quartiers populaires des 18 microrégions. Les délégués participent au forum de la ville, auquel siègent le maire, les secrétaires, les *vereadores* et différentes entités de la société civile. Le forum définit les critères de distribution des ressources pour chaque RPA. Ces critères, associés aux priorités définies lors des plénières régionales, aboutissent à l'élaboration du plan d'investissement local. En 1996, pour la première fois, la mairie établit le plan d'investissement local. Le budget participatif n'est effectif qu'à partir de la gestion de Roberto Magalhães. Selon les données de la mairie de Recife (Melo, Lubambo et Resende, 2001, 136), entre 1997 et 1999, les travaux réalisés dans le cadre de l'OP représentent une valeur de 21 383 000 réaux (soit environ 5 millions d'euros), c'est-à-dire 4,8 % des dépenses municipales totales.

Rapidement, les intérêts des acteurs du développement économique de la ville prennent le pas sur ceux des autres secteurs. L'évolution des profils des secrétaires généraux de l'administration l'illustre. Alors qu'en début de gestion, le maire avait nommé des secrétaires généraux défendant pour certains d'entre eux une vision participative de la planification urbaine, les nouvelles alliances constituées en vue des prochaines élections (municipales et de l'Etat), le pousse à dissoudre une partie de son exécutif municipal, au profit des acteurs du secteur économique. L'entrepreneuralisme urbain prend le pas sur la gestion démocratique.

<sup>1</sup> Lors de la réforme du budget participatif, six RPA remplacent les douze initialement définies. Elles sont elles-mêmes subdivisées en 18 microrégions.

<sup>2</sup> Selon le secrétariat des politiques sociales, le degré de carence correspond au rassemblement des revendications en quatre groupes : éducation, santé, économie et infrastructure. Dans chaque microrégion, une note est attribuée pour chacun de ces thèmes à partir des données de l'IBGE et de la mairie. (PCR, 1996 citée par Fernandes 20013)

---

### **Encadré 10 : La consolidation du PREZEIS — La réforme de 1995 (Loi n° 16.113/95)**

Cette loi complète certains éléments de la loi de 1987. Deux types de ZEIS sont identifiés : les territoires occupés par des logements autoconstruits (ZEIS I) et les territoires qui pourront accueillir du logement social (ZEIS II). La délimitation des ZEIS I est réalisée à travers des critères urbanistiques et sociaux. Le revenu moyen ne doit pas dépasser trois salaires minimum par famille (seuil de pauvreté brésilien). La densité minimum est de 30 maisons par hectare. La loi rappelle que le forum du PREZEIS est la seule entité compétente dans le pilotage de l'urbanisation et la régularisation des ZEIS. Les négociations entre les communautés et les pouvoirs publics ne peuvent se faire qu'à travers ses organes. Le plan urbanistique de la ZEIS doit être réalisé au maximum 120 jours après sa création. La COMUL a deux ans (soit le temps d'un mandat d'un représentant communautaire) pour conclure le processus. Chaque famille ne peut être propriétaire que d'un seul terrain à vocation résidentielle et un terrain à vocation économique. Le rôle des organes de gouvernance est précisé. La COMUL coordonne le processus d'urbanisation et de légalisation de la *favela* en dialogue avec la population. Le Forum permanent du PREZEIS coordonne, avec le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, les solutions pour les ZEIS à travers les outils juridiques, financiers et techniques qui lui sont mis à disposition. Il décide de la création ou de l'extinction des COMUL. Le forum du PREZEIS réunit deux représentants de chaque ZEIS avec COMUL, un représentant de chaque ZEIS sans COMUL, quatre représentants des entités du mouvement populaire, deux représentants des groupes de recherche, deux représentants des entités professionnelles, un représentant de la chambre des *vereadores* (puis trois à partir de 1997), six représentants de l'entreprise d'urbanisation de Recife, dont un représentant de la présidence, un représentant du secrétariat des politiques sociales, un représentant du secrétariat en aménagement urbain, un représentant du secrétariat des finances, un représentant du secrétariat des affaires juridiques et administratives, un représentant de la COHAB-PE, un représentant de chaque ONG participante du PREZEIS et deux représentants du secrétariat d'habitation (depuis 1997). La coordination du PREZEIS gère le bon fonctionnement des instances et effectue un travail de représentation dans diverses instances. Depuis 2005, il se compose de, trois représentants du mouvement populaire ou des communautés, un représentant de la URB-Recife, un représentant des ONG. Les attributions des chambres d'urbanisation, de légalisation et financières sont spécifiées. Elles doivent permettre l'élaboration des projets et garantir l'articulation avec les autres instances urbanistiques, juridiques et financières. Elles sont à chaque fois composées de deux représentants du segment populaire, de la URB et des ONG.

En 1996, Roberto Magalhães devient maire de Recife. Petit fils d'Agamenon Magalhães, il a été gouverneur de l'État de Pernambouc entre 1983 et 1986, puis vice-préfet de Jarbas Vasconcelos de 1993 à 1996. Alors que ce dernier se prépare aux élections pour devenir gouverneur, Roberto Magalhães apparaît comme son digne successeur. Affilié au parti du front libéral (PFL)<sup>1</sup>, parti de droite-conservateur, il est proche du pouvoir économique et profondément libéral. Son programme s'inscrit dans la continuité de celui initié par Jarbas Vasconcelos (ayant quitté la mairie avec 76% d'opinion favorable). Tout en multipliant les partenariats public/privé à la faveur des zones les plus aisées de la ville, il maintient l'ensemble des canaux de participation et programme de démocratisation des institutions. Le nouveau maire poursuit l'implantation du budget participatif contre l'avis de la chambre des *vereadores*, dont il concurrence la légitimité (Santos, 2002). Après négociation, un compromis apparaît : les *vereadores* peuvent inclure leurs projets dans les demandes du budget participatif (Avritzer et Navarro, 2003). Néanmoins, bien que conservés, les effets de ces canaux restent relativement limités. Deux raisons expliquent cela : d'une part, les communautés n'ont pas directement accès à la décision ; d'autre part, les montants exécutés sont restreints<sup>2</sup> (Avritzer et Navarro, 2003).

Malgré ces réformes, les recherches sur la dernière gestion de Jarbas et de Roberto Magalhães éclairent l'échec de la décentralisation capable d'inverser les priorités. En effet, comme l'a mis en évidence Suely Leal (2003), la planification stratégique, c'est-à-dire l'élaboration d'une vision à long terme de la ville à travers la construction de projet structurant, s'est uniquement faite en dialogue avec les entreprises concernées sans s'inscrire dans une vision systémique du territoire. L'approfondissement de la gestion territorialisée, en restant cantonnée à quelques politiques sectorielles (éducation et santé) ou à l'échelle des microrégions, n'a pas non plus donné aux citoyens l'accès aux espaces de décisions stratégiques. La dissociation de ces espaces n'a pas permis de construire une vision stratégique partagée entre les différents segments de la société civile au profit d'une vision entrepreneuriale de la ville. Les zones aisées ont donc bénéficié des principaux investissements structurels, alors que les quartiers populaires ont bénéficié d'investissements plus réduits dans le cadre de l'OP, du PREZEIS, ou des programmes plus ponctuels. Un déséquilibre entre RPA a commencé à s'installer. Les régions concentrant les plus faibles revenus ont été les moins bien dotées. Finalement, bien que nombreux, les espaces de participation sont fragmentés et ne permettent pas une véritable démocratisation des institutions ni une inversion des priorités.

---

<sup>1</sup> Le PFL a été créé en 1985 pour soutenir l'élection de Tancredo Neves à la présidence de la République et ainsi mettre fin à 21 ans de dictature. En 2007, il change de nom et devient *Democratás* (DEM). En opposition aux gouvernements Lula, puis Rousseff, il est un des principaux partis d'appui du gouvernement de Michel Temer.

<sup>2</sup> En effet, Brian Wampler (2000, p. 233) montre dans une comparaison entre l'OP de Porto Alegre et de Recife que dans le premier cas 70% des propositions sélectionnées ont été exécutées alors qu'elles ne sont que de 30% dans le cas de Recife. (Fernandes, 2004)

### I.3 LA PREMIERES ANNEES PT, L'EMERGENCE D'UNE OFFRE PARTICIPATIVE CONCURRENTIELLE (2001-2005)

L'arrivée au pouvoir du Parti des travailleurs, un an avant l'élection de Luis Inacio Lula Da Silva à la présidence de la République brésilienne, vient bousculer la mainmise du secteur économique sur la ville et les pratiques de planification urbaine. La victoire de João Paulo est une grande surprise. Alors que Roberto Magalhães était le grand favori des élections<sup>1</sup>, ce syndicaliste ouvrier métallurgique se qualifie au second tour et remporte l'élection avec l'appui du mouvement populaire et des intellectuels de gauche<sup>2</sup> à travers le « front de gauche pour Recife » (PT, PCdoB, PSB, PPS, PDT)<sup>3</sup>. Sa campagne n'obtiendra aucun financement du secteur économique. Elle sera surtout soutenue par le PT et bénéficiera aussi d'un appui populaire massif. C'est la première fois qu'un ouvrier devient maire de la ville. Son programme défend une transformation de la gouvernance, notamment à travers la mise en place d'un nouveau système de budget participatif (encadré 11), symbole de « la manière pétiste de gouverner »<sup>4</sup>.

Depuis le succès de l'expérience de la capitale gauchá, il se diffuse dans tout le Brésil et se généralise comme un outil de l'action publique municipale toutes tendances partisans confondues. À l'image de la multiplicité de ses usages, il produit des résultats très contrastés en fonction des territoires et des municipalités (Avritzer et Navarro, 2003). À Recife, il devient le principal outil de l'administration de João Paulo. Il « [vise] à établir une culture de la participation entre les associations, les leaders communautaires et les citoyens ordinaires, augmentant la conscience politique et permettant un plus grand pouvoir de décision pour la société dans la gestion de la ville. » (Braga et Braga, 2008, 45) Pour ce faire, la préfecture développe un nouveau design institutionnel pour contrer les limites de la gestion précédente (abordées dans le paragraphe antérieur), perturbant le fonctionnement de canaux de participation existants.

---

<sup>1</sup> Roberto Magalhães disposait d'un appui financier plus important que l'ensemble des cinq autres candidats à l'élection. Il était notamment appuyé par l'ancien gouverneur du Pernambouc et ex-vice-président du Brésil Marco Maciel.

<sup>2</sup> Luis de la Mora et un certain nombre d'autres professeurs de l'université fédérale du Pernambouc signent une tribune durant l'entre-deux-tours des élections soutenant la candidature de João Paulo. Ils proposent leurs services en cas de victoire.

<sup>3</sup> Contrairement à Roberto Magalhães João, Paulo de Lima ne disposait d'aucun financement d'entreprises privées.

<sup>4</sup> « *O Modo Petista de Governar* » (Bittar, 1992) systématise les bonnes expériences de politiques publiques municipales, notamment en terme d'inclusion sociale et de participation populaire. Pour la première fois, l'OP apparaît dans un document partisan.

---

## **Encadré I I : La deuxième génération du budget participatif : Recife, « capitale nationale de la participation populaire<sup>1</sup> » (2001-2004)**

Le budget participatif initié par la gestion de João Paulo est pour la ville de Recife un outil de justice sociale et de contrôle démocratique. D'une part, il doit permettre d'inverser les priorités d'investissement en faveur des populations les plus démunies. D'autre part, la présence des représentants des habitants à chacune des étapes du vote du budget garantit l'*accountability* du pouvoir municipal.

Selon Paul Cary (2005), le budget participatif se déroule en sept étapes. En janvier et février, la méthodologie est déterminée et les articulations avec les communautés sont réalisées. Au mois de mars, les plénières régionales, intermédiaires et sectorielles sont organisées. Les premières, ouvertes à tous les habitants, visent à définir les trois thèmes prioritaires du territoire. Durant les secondes, les programmes de travaux sont définis et les délégués sont élus. Un délégué représente 10 habitants. Les troisièmes se déroulent à l'échelle de la ville et sont spécifiques à certaines politiques publiques. Contrairement aux deux premières, elles ne visent pas à définir des actions concrètes, mais des orientations constitutives d'un programme d'actions. Ensuite, les forums régionaux et thématiques sont organisés : les coordinateurs et conseillers participant au conseil du budget participatif (COP) sont élus. Le programme de financement est élaboré durant les mois d'août et septembre<sup>2</sup>. En octobre et novembre, la proposition passe devant la chambre des *vereadores*. Les résultats sont évalués pendant le dernier mois de l'année.

Les recherches qui se sont attelées à évaluer le budget participatif s'accordent sur plusieurs constats, mais parfois différents dans leurs justifications. D'un point de vue démocratique, la qualité délibérative laisse à désirer. Il n'y a pas de véritable débat et seulement des revendications ponctuelles. Pour les uns, cela résulterait d'une trop faible conscience politique des participants (Braga et Braga, 2008), pour d'autres, ce serait relatif au clientélisme dont font preuve certaines ONG et leaders communautaires (Cary, 2005). Du point de vue des réalisations, il y a un éclatement des propositions sans une vision d'ensemble. Les problèmes de proximité sont résolus, mais sans répondre aux demandes plus structurelles. En terme d'inclusion sociale, le budget participatif a permis une participation relativement ample, avec environ 45 000 participants en 2003 selon les estimations de Paul Cary (2005), faisant de l'OP de Recife le plus grand du Brésil. Il facilite la transmission des revendications des habitants pour l'exécutif municipal. En terme de revendications et de

---

<sup>1</sup> Ce slogan est attaché à la ville fin 2004 par la mairie.

<sup>2</sup> Il faut noter que le choix des propositions est fait dans la même forme que de la précédente version du budget participatif à travers le critère de carence.

---

contrôle social, il est plus simple de porter ses revendications à l'exécutif municipal et de contrôler son action à l'échelle de la RPA. Néanmoins, il faut noter le fort taux d'évasion de la population entre les différentes réunions. Finalement ce sont près de la moitié des participants qui ne prennent jamais part aux choix des priorités. Concernant les réalisations, il y a véritablement une redistribution des ressources bien que le budget reste relativement faible (5 % du total). De plus, les importants délais d'exécution font perdre de la crédibilité au dispositif. Il apparaît comme un bon canal pour capter la demande sociale, mais avec une faible capacité de retour et d'effectivité. Les travaux approuvés par l'assemblée du budget participatif s'accumulent et ne sont pas toujours réalisés. À la fin de la gestion périste, ce serait 1045 travaux approuvés qui n'auraient pas été réalisés<sup>1</sup> sur 4107 approuvés de 2009 à 2012 (Callou, 2017).

---

En plus de l'OP, une série d'outils apparaissent localement à travers la promulgation du « statut de la ville<sup>2</sup> » à l'échelle fédérale. De manière complémentaire, ils visent à lutter contre la ségrégation sociale et rendre la gestion urbaine plus démocratique. Néanmoins, la création de ces nouveaux canaux de participation ne se fait pas sans tensions. L'élargissement de la gestion démocratique à l'ensemble du territoire et sur la quasi-totalité des politiques publiques bouleverse l'approche sectorielle jusque-là préférée. La gestion de João Paulo privilégie ainsi ses propres projets au détriment de ceux entamés par les gouvernements précédents, comme l'illustre le projet *Casa Melhor* défendu dans le cadre du PREZEIS. Pendant le mandat de Roberto Magalhaes, ce programme permettait à la population en grande précarité d'autorénover leur maison. Dans neuf ZEIS, dont le plan d'urbanisme était terminé et l'urbanisation des espaces et équipements publics réalisée, la mairie octroyait une somme de 2730 réaux (environ 700 euros) à 170 familles en situation de grande précarité, pour qu'elles puissent réaliser elles-mêmes quelques travaux indispensables. En 2001, le PREZEIS devient responsable du programme. L'université fédérale du Pernambouc, à travers son représentant au sein du PREZEIS, accompagne les familles concernées dans la définition du projet. Néanmoins, le jour de l'approbation des projets et du budget, la mairie annonce que l'enveloppe financière dédiée au programme a été utilisée pour réaliser d'autres projets d'urbanisation « plus visibles ». Alors que l'acteur universitaire démissionne de ses fonctions à la mairie à la suite de ce revers, son mécontentement trouve peu d'écho du côté du segment populaire. Ainsi, outre la faible visibilité politique de ce projet, son abandon peut s'expliquer par la faible mobilisation des membres du forum du PREZEIS. D'ailleurs à aucun moment

---

<sup>1</sup> Selon Geraldo Julio, dans l'article de Jamildo. (2017, avril).

<sup>2</sup> Cette loi dote les villes d'instruments et moyens afin de garantir le « droit à des villes durables, entendu comme le droit à la terre urbaine, au logement, à l'assainissement, aux infrastructures urbaines, aux transports et aux services publics, au travail et aux loisirs » (Statut de la ville, 2001).

la coordination ne s'approprie la paternité ni le portage de la démarche. Au contraire, elle l'attribue à l'université. Cette position renvoie au constat de Suely Leal concernant la difficulté des membres du PREZEIS à piloter et défendre des projets, c'est-à-dire à se constituer comme véritable espace de pouvoir.

Pour les acteurs du PREZEIS (fonctionnaires, ONG, Université ou segment populaire), cette attitude du gouvernement municipal apparaît comme une véritable mise en concurrence de l'OP avec le PREZEIS. Selon les acteurs du forum, la mairie adopte trois stratégies de démantèlement. La première est institutionnelle. Elle se traduit par la non-reconnaissance des instances et des outils du PREZEIS. Les travaux votés dans le cadre de l'OP ne prennent pas en compte les plans d'urbanisation des ZEIS (plus nécessairement à jour). De plus, ils ne passent par aucune des instances de gouvernance de la ZEIS (COMUL, Forum). La seconde est financière. Le fonds du PREZEIS diminuent au profit de celui de l'OP. Le budget du PREZEIS est passé d'environ 4 millions à 2,7 millions de réaux (700000 euros) en 2003. La troisième est politique. Des travaux réalisés dans le cadre du fonds du PREZEIS sont attribués à l'OP.

Cette mise en concurrence aboutit en 2005 au démantèlement administratif et technique de la URB-Recife. Les services d'urbanisation des ZEIS, de régularisation foncière et de contrôle urbain intègrent la mairie avec leurs fonctionnaires respectifs. Ils fusionnent avec les services du budget participatif pour constituer un « super-secrétariat » (Nunes, 2015) de la planification participative. La représentante de la mairie au sein de la coordination du PREZEIS dépend du service du budget participatif. Mais comme elle le confie, elle n'aura pas l'occasion de travailler avec sa collègue<sup>1</sup>. D'ailleurs, elle quitte les locaux de la mairie pour se réinstaller à l'URB-Recife pour être plus proche du segment populaire. Elle ne rend pas de comptes et continue de manière autonome son activité de militante-professionnelle. Face à cette situation, les représentants des ONG, et de l'université quittent le forum. Les membres du segment populaire continuent de se réunir. Ils critiquent la faible considération de la mairie à leur égard, et se mobilisent collectivement uniquement lorsqu'ils ne reçoivent pas leur indemnité de participants. Progressivement, les relations qu'entretiennent les leaders communautaires avec la mairie changent. Les liens plus ou moins clientélistes avec le pouvoir exécutif et législatif se multiplient afin d'obtenir des financements pour leur communauté. La dimension conflictuelle disparaît définitivement<sup>2</sup>.

L'approfondissement de la démocratie locale par le budget participatif se heurte également aux stratégies de développement urbain métropolitain. En effet, la municipalité garde

---

<sup>1</sup> Josinede S. Coordinatrice du PREZEIS, entretien avec l'auteur, 05/04/2017

<sup>2</sup> Nous reviendrons sur cela dans le quatrième chapitre du manuscrit.

l'objectif de faire de Recife la capitale du Nordeste afin de capter les flux touristiques et les investissements directs étrangers. Pour ce faire, João Paulo poursuit les projets urbains structurants et les programmes touristiques initiés par ses prédécesseurs et développe la stratégie de marketing urbain volontariste à travers l'organisation de grands événements et la quête de nouveaux labels. La municipalité candidate, sans succès, à l'accueil d'une filiale du musée Guggenheim en 2001, puis à l'obtention du titre de « patrimoine historique de l'humanité » auprès de l'UNESCO en 2003. Finalement, en 2007, elle devient ville hôte de la coupe du monde de football 2014.

Ce développement urbain stratégique s'accélère à partir de l'élection de Luis Inácio Lula Da Silva (Lula) à la présidence de la République, grâce aux financements fédéraux. Recife est une ville stratégique pour le PT. Le Nordeste concentre sa base électorale et cela fait partie des grandes capitales brésiliennes encore dirigées par le PT, São Paulo et Porto Alegre étant perdues aux élections de 2004. De plus, Lula a un intérêt individuel, il est *pernambucano*<sup>1</sup>. Ainsi, outre ses visites officielles à Recife, notamment pour appuyer la réélection de João Paulo, il flèche des financements du gouvernement fédéral sur des projets urbains structurants tels que le projet Capibaribe Melhor, Via Mangue, ou Prometrópole.

Pour Ana Maria Melo (2010), « coexistent à Recife deux paradigmes de référence pour les politiques urbaines — le stratégique et le participatif. » Selon l'urbaniste brésilienne, le premier se réfère à la ville dite formelle, le second aux zones populaires. Face à la rupture entre ces deux formes, João Paulo lors de la réforme administrative du second mandat a essayé d'insérer les dispositifs participatifs au sein de la planification urbaine et de concevoir ainsi une planification urbaine participative pour l'ensemble de la ville. Le secrétariat à la planification participative, aux travaux et au développement urbain et environnemental naît. L'enjeu est de penser la planification à l'échelle de la microrégion, des plans régionaux et du plan métropolitain. La révision du plan directeur de la ville issu de la concertation aux différentes échelles marque un tournant dans la gestion du PT : les intérêts des promoteurs immobiliers prennent le pas sur la démocratie.

#### I.4 LES DERNIERES ANNEES DU PT : LES INTERETS ECONOMIQUES AU DETRIMENT DES INSTITUTIONS PARTICIPATIVES (2006-2012)

Les deux derniers mandats du PT à la tête de l'exécutif municipal (João Paulo : 2004-2007 ; João da Costa : 2008-2011) tentent d'articuler la gestion participative avec la planification stratégique. Les deux maires engagent successivement des réformes administratives pour

---

<sup>1</sup> Natif de l'Etat de Pernambouc.

répondre à cet objectif. C'est un échec expliquant, entre autres, la fin de la domination du PT sur Recife. Face à l'incapacité des nouveaux canaux de participation de s'imposer comme de véritables espaces de négociations entre les différents acteurs de la société civile organisée et les pouvoirs publics (1), les instances de participation populaire (OP et PREZEIS) commencent ou approfondissent leur déclin (2). Finalement, le secteur économique reprend progressivement à son compte la planification urbaine au détriment d'une gestion participative (3).

#### *1.4.1 UNE PLANIFICATION PARTICIPATIVE INABOUTIE : LE CAS DU PLAN DIRECTEUR DE RECIFE*

L'élection pour le deuxième mandat de João Paulo est plus serrée que la première. Les premiers sondages ne le donnent pas vainqueur. Une campagne particulièrement violente s'annonce. Il l'emporte dès le premier tour avec plus de 56 % des suffrages<sup>1</sup>. Cette large victoire s'appuie entre autres sur l'élargissement de sa base électorale initiée durant sa première gestion. D'une part, quatre nouveaux partis intègrent sa base politique : le parti social libéral (PSL), le parti des retraités de la Nation (PAN), le parti des travaillistes chrétiens (PTC) et le parti des républicains progressiste (PRP). D'autre part, des acteurs économiques, dont les intérêts sont antagonistes à ceux du mouvement social, appuient la candidature de João Paulo. Cela se traduit par une participation financière, notamment de la part des entreprises du secteur de l'immobilier, dans la campagne électorale. Contrairement aux gouvernements municipaux précédents, cet appui ne se traduit pas par une division des responsabilités au niveau de l'ingénierie politique. Au contraire, la réforme administrative concentre les principales responsabilités au sein des membres du PT. Sur les seize secrétariats, douze sont sous la responsabilité d'un membre du PT ; deux sont dirigés par un membre du PC do B (parti du vice-maire) ; un est dirigé par un membre du PCB ; la dernière n'a pas de lien direct avec un parti politique.

Malgré la multiplication des canaux de participation<sup>2</sup>, l'implication progressive des acteurs économiques bouscule les démarches de planification participatives. À ce titre, la révision du plan directeur de la ville de Recife, étudiée par Renata Maciel Marinho Silva (2009) illustre la difficulté de concilier les intérêts antagonistes ce qui aboutit à des prises de décision contraires à celles négociées dans les espaces de démocratie participative.

Le processus de révision du plan directeur de la ville commence en novembre 2001, sous la

---

<sup>1</sup> La campagne se crispe autour des actions effectuées à Brasília Teimosa. Pour un détail plus précis du déroulement des faits : Barreto, T. V. (2004). Recife, 2004 : A reeleição de João Paulo (PT). Recife.

<sup>2</sup> En plus des instances du budget participatif, 9 nouveaux conseils sectoriels viennent s'ajouter au treize déjà existants. L'un des plus emblématiques est celui du conseil municipal des femmes, directement rattaché au cabinet du maire. Il a notamment été étudié par Marie-Hélène Sa Vilas Boas dans sa thèse de doctorat portant sur les conférences municipales de femmes à Londrinha et Recife (2012).

direction du secrétariat à l'aménagement urbain et à l'environnement (SEPLAN). Le comité de pilotage du SEPLAN, composé de techniciens de la ville, pilote la démarche. La révision se fait en dialogue avec les services municipaux et le conseil de développement urbain (CDU)<sup>1</sup>. Le comité de pilotage est l'organe décisionnaire. Il coordonne l'ensemble du processus de révision du plan directeur, de son élaboration à son évaluation. Le CDU apparaît rapidement comme l'espace de négociation à travers lequel un consensus entre les différentes parties peut émerger. La révision du plan s'étale sur cinq ans. C'est un processus long et discontinu qui fait l'objet de réorientations à la suite d'un changement d'équipe technique. Il se structure en trois étapes, s'ouvrant progressivement à une plus grande diversité d'acteurs. Tout d'abord, il s'agit de définir des principes structurants du PDCR et sa méthode d'élaboration participative. Le SEPLAN et le CDU sont les seuls organes associés. Ensuite, le diagnostic territorial est réalisé. Les conseils sectoriels produisent des contributions. Enfin, les propositions sont élaborées. Elles constituent le projet de loi soumis à la chambre des *vereadores*. En principe, toute la population peut participer. Sa version finale est approuvée lors de la conférence municipale du plan directeur. Cette conférence est organisée par la commission organisatrice du plan directeur<sup>2</sup>.

Deux entraves majeures empêchent le bon déroulement de la démarche participative. La première est d'ordre technique. Elle fait suite au changement de la composition du comité de pilotage. De nouveaux fonctionnaires, plus intéressés par les questions techniques que par le respect de la procédure participative, intègrent le comité de pilotage. La seconde est politique. Elle est relative à l'intervention du secteur économique auprès de l'exécutif municipal afin qu'une nouvelle proposition de loi soit soumise au parlement municipal.

Contrairement à ce qui est prévu dans la méthode d'élaboration du PDCR, des techniciens et consultants élaborent le préprojet de loi, servant de base de discussion pendant la conférence municipale. Ni la société civile, ni le CDU ne sont associés. Ce dernier approuve uniquement la proposition lors d'une réunion de présentation. Bien qu'il n'existe pas de compte rendu de cette réunion, les participants ne se plaignent pas de cette manière de faire. Des ajustements sont apportés au texte avant qu'il soit remis au Maire puis à la commission organisatrice de la conférence municipale. Ainsi, le processus suit son chemin. À partir du 15 mars 2004, les contributions des membres de la commission et celle des habitants de Recife, à travers le site

---

<sup>1</sup>En 2001, "Selon le régime interne, le CDU est un conseil paritaire composé de 14 conseillers des pouvoirs publics et 14 conseillers de la société civile. Mais, de fait, il est composé par 13 conseillers titulaires du pouvoir public (47% des sièges, dont 36% du pouvoir exécutif municipal), 11 de la société civile (39% des sièges), dont 4 du secteur privé."(Silva, 2009, p. 97-98) Il est le principal canal de participation décisionnelle de planification urbaine. Nous verrons dans chapitre 3.I.C que sa composition est un véritable enjeu dans l'aménagement de la ville.

<sup>2</sup>La commission est composée de 9 représentants des pouvoirs publics, 12 représentants de la société civile, dont 3 du secteur productif.

internet de la ville<sup>1</sup> sont compilées dans un document unique. Lorsque la commission ne trouve pas de compromis sur certaines propositions, les différents points de vue sont conservés. Globalement, un consensus est facilement trouvé. Néanmoins, trois thèmes sont conflictuels entre la mairie, le secteur économique et le reste de la société civile : le coefficient constructif, l'*autorga onerosa*<sup>2</sup>, et le modèle de gestion. Outre le texte de base de la discussion, la commission définit le règlement de la conférence de la ville et sa composition. Elle approuve d'une part que la proposition de la conférence municipale soit soumise au vote des *vereadores* sans modification sur le fond des propositions<sup>3</sup>. D'autre part, que la conférence se compose de 670 participants : 570 délégués et 100 observateurs. La société civile occupera 79 % des sièges, dont 10 % pour le secteur immobilier. Le reste est attribué au pouvoir public municipal (81 %) et étatique (19 %). Depuis l'accession du Président Lula à la tête du gouvernement, le système de conférence s'est développé. Les conférences sont des organes paritaires qui visent à coproduire les politiques publiques<sup>4</sup>.

Lors de la conférence, le mouvement social fait approuver la quasi-totalité de ses propositions. La surreprésentation de ces acteurs ne laisse en effet que peu de possibilités aux pouvoirs publics et aux représentants du secteur immobilier pour défendre les leurs. En effet, lorsqu'aucun consensus n'émerge, l'assemblée arbitre à travers un vote. Face au déséquilibre du rapport de force, les représentants du secteur immobilier quittent la conférence avant la fin.

À la suite de la conférence municipale, le CDU complète quelque peu les propositions sur certains points peu précis. Le service juridique vérifie sa légalité et la formate pour la transmettre au pouvoir législatif. Alors qu'elle est en discussion devant l'assemblée, la mairie, sous la pression des lobbies de la construction civile<sup>5</sup>, mais également sous l'influence de certains techniciens municipaux, écrit une nouvelle version de la loi venant remplacer la précédente. Les *vereadores* votent en faveur de cette deuxième mouture. Selon eux, elle s'inscrit dans l'esprit de la loi. D'ailleurs dans les premiers chapitres, portant sur les principes directeurs du PDCR, le texte reste le même. Néanmoins, c'est dans les détails des propositions concrètes que les substitutions majeures ont lieu, en majorité sur les trois points n'ayant pas trouvé de consensus. Elles sont plus souples dans les limites de construction, surtout sur les

---

<sup>1</sup> Seules les entités collectives font des propositions. Cela signifie que pas un seul habitant non organisé n'a fait de contribution.

<sup>2</sup> Instrument d'urbanisme défini dans le statut de la ville qui vise à faire payer les constructeurs qui souhaitent construire au-dessus de la limite de construction définie dans le cadre du plan d'urbanisme

<sup>3</sup> Sauf dans le cas où les propositions s'avèrent illégales.

<sup>4</sup> Pour un détail plus précis de la procédure, cf chapitre 3.1.2 et chapitre 4.1.2.

<sup>5</sup> Les syndicats de la construction civile refusent d'admettre l'existence de pressions. Les techniciens de la préfecture justifient les modifications du fait de la mauvaise qualité de la première proposition. Pour les ONG, certains fonctionnaires municipaux, mais également des *vereadores*, aucun doute ne subsiste face à l'influence du secteur immobilier.

coefficients d'occupation du sol et des hauteurs d'édification. Sans revenir sur l'ensemble des propositions supprimées, modifiées ou créées, retenons notre attention sur celle touchant directement les quartiers populaires et la gestion participative. Trois changements importants sont effectués entre la proposition initiale et celle définitivement adoptée. Premièrement, l'article portant sur la création des zones d'occupation transitoire (ZEOT) est supprimé. Les ZEOT reconnaissent légalement l'occupation des zones à risques par des populations pauvres. De ce fait, la mairie devenait responsable de ces populations. Elle avait la responsabilité de trouver des solutions d'habitation pour les habitants tout en engageant les transformations de ces zones en espaces de préservation de l'environnement. Deuxièmement, les propositions relatives au renforcement du PREZEIS sont occultées. Plusieurs propositions rappelaient la priorité à donner à l'urbanisation et à la régularisation des ZEIS ainsi que l'importance des organes du PREZEIS dans ce processus. Les ressources captées à travers l'*autorga onerosa* alimentent le fonds du PREZEIS. Troisièmement, les propositions visant à consolider le CDU sont l'objet de transformations importantes. La composition du CDU est modifiée. Son rôle s'élargit et ne se limite plus à être une caisse d'enregistrement des projets de construction.

Ces modifications, outre qu'elles sont moins restrictives pour le secteur de la construction, viennent surtout renforcer les prérogatives de la mairie au détriment de la délégation de pouvoir et du renforcement de la gestion participative. En effet, la mairie se réapproprie la possibilité de définir ce qui est une ZEIS ou pas, au détriment des instances du PREZEIS, mais surtout elle garde la gestion financière à travers le captage des ressources provenant de l'*autorga onerosa*. Ainsi, la révision du plan directeur est une proposition relativement équilibrée, à mi-chemin entre les intérêts économiques et ceux des mouvements sociaux (Nunes, 2015). L'intervention de la mairie dans la rédaction *a posteriori* du projet de loi, renforce les prérogatives de l'exécutif municipal. Certaines décisions restreignent le champ d'action du secteur immobilier. C'est par exemple le cas de la mise en œuvre de l'*outorga onerosa* dans le quartier de Boa Viagem, principal terrain de spéculation foncière. La révision du plan directeur marque ainsi un tournant dans la gestion démocratique de João Paulo. Les intérêts économiques, invisibilisés depuis le début du mandat, reviennent sur le devant de la scène dans l'aménagement et la gestion de la ville. De plus l'exécutif contourne ses propres outils de gestion participative, pour répondre à des impératifs de gouvernabilité et renforcer sa capacité d'intervention.

Le contournement des décisions prises par la base électorale du parti des travailleurs symbolise l'impossibilité de la gestion municipale d'instaurer une planification participative capable d'inverser les priorités du développement urbain, en faveur de la justice spatiale. L'intégration des demandes des acteurs dominants du marché immobilier, principaux

financeurs du développement urbain, s'impose, à la faveur d'une approche gestionnaire et moins radicale de la production de la ville. Néanmoins, conscient du risque de défaire ses propres canaux de participation, et de voir sa base électorale se réduire, la mairie consolide la place des acteurs économiques dans les espaces délibératifs<sup>1</sup> afin d'éviter la reproduction de scénarios aboutissant à l'émergence d'une gouvernance absente de tout contrôle social.

#### *1.4.2 LE DECLIN DE L'OP ET LA DEUXIEME MORT DU PREZEIS*

Le budget participatif, symbole de la « manière pétiste de gouverner » au cours des années 1990, périclite nationalement tout au long des années 2000 au profit du développement d'un modèle de démocratie participative à l'échelle fédérale (Bezerra, 2014). Ce changement de cap, au moment de l'accès à la présidence de la république du PT<sup>2</sup>, s'explique par des logiques partisans (Spada, 2014) et des contraintes institutionnelles et politiques locales. À Recife, l'exécution des travaux dans le cadre du budget participatif se heurte à la pénurie de moyens financiers en investissement et à l'inefficacité de l'administration municipale (Wampler, 2007). Néanmoins, ce déclin s'accroît à la suite de l'élection de João da Costa Bezerra Filho en octobre 2008.

L'ex-secrétaire à la planification participative, inconnu du grand public, se porte candidat pour défendre les couleurs du parti des travailleurs aux élections municipales. À la tête du « front de Recife », il est soutenu par le maire sortant (PT), le gouverneur de l'État, Eduardo Campo (PSB), et le président de la République (PT). Il remporte le scrutin dès le premier tour avec un peu plus de 51 % des voix. Son slogan de campagne est clair : « le grand changement va continuer ». Il s'inscrit pleinement dans l'héritage des deux gestions passées. L'enjeu est de renforcer le poids de Recife comme capitale régionale. Son programme vise à « doter la ville d'une structure physique capable de donner un support aux nouveaux investissements métropolitains et construire une ville pour le présent et le futur - socialement juste, environnementalement équilibré et économiquement durable » (Frente do Recife, 2008, cité par Nunes, 2015). Le nouveau préfet souhaite poursuivre la démocratisation des institutions à travers le budget participatif et continuer les opérations plus structurantes pour Recife.

En 2009, il entame, comme ses prédécesseurs, une réforme administrative. Elle dissocie la planification stratégique de l'aménagement urbain opérationnel. L'ex-secrétariat à la planification participative se divise entre le secrétariat spécial à la planification et à la gestion,

---

<sup>1</sup> La composition du CDU est révisée. Le secteur immobilier représente dorénavant 14% au lieu des 10% auparavant établi.

<sup>2</sup> Conformément aux données de Paolo Spada (Spada, 2012), le pic d'usage du budget participatif est en 2004, tous partis confondus.

sous la responsabilité du maire, et le secrétariat du contrôle et du développement urbain. Le premier est responsable de la formulation et de la coordination de la planification stratégique municipale, de la coordination des programmes internationaux et de l'organisation du budget participatif. Le second pilote les projets urbains, de leur définition à la réalisation des travaux. Ce deuxième secrétariat se renforce. Il est doté de moyens plus importants, à travers la consolidation de l'URB-Recife et la création de l'institut de la ville Pélpidas Silveira. Ces deux entreprises publiques sont responsables de la définition et de l'implantation de projets urbains structurants pour le territoire<sup>1</sup>. Cette dissociation entre l'urbanisme opérationnel, la planification stratégique et le budget participatif est conflictuelle. Le problème n'est pas tant que les services soient distincts, mais surtout qu'ils recouvrent des conceptions différentes de l'urbanisme et qu'ils manquent de coordination (Nunes, 2015). Les responsabilités se superposent et les conflits empêchent la réalisation effective des projets. Cela freine l'opérationnalisation des propositions votées lors du budget participatif. Alors que les techniciens du budget participatif, engagés dans les réseaux et militants, jouent de leurs relations pour fluidifier la bureaucratie afin de faciliter la planification à l'échelle de la ville et la concrétisation des travaux, ils se heurtent à la rigidité des techniciens de la URB-Recife, plus anciens, se rapprochant du modèle wébérien du fonctionnaire. Ces derniers sont favorables à une intervention en proximité dans les quartiers populaires. Ils défendent, entre autres, la consolidation du PREZEIS. La concurrence existante avec le budget participatif s'accroît. Malgré le renforcement des équipes techniques de la URB-Recife, le PREZEIS ne fait l'objet d'aucune attention. Il n'apparaît d'ailleurs plus dans l'organigramme à partir de cette réforme. Ainsi, le budget participatif fonctionne difficilement et les projets urbains sont pensés sans la participation des habitants impactés.

#### 1.4.3 L'APPROBATION DU PROJET NOVO RECIFE OU LA "TRISTE FIN D'UNE GESTION DEMOCRATIQUE"<sup>2</sup>

La fin de la gestion de João da Costa, dans un contexte de cacophonie politique au sein du PT, se conclut par le piétinement des instances délibératives, symbole de l'échec du système de planification participative initié huit ans plus tôt face aux intérêts économiques. Deux jours avant la fin de son mandat, João Paulo fait approuver en force le projet *Novo Recife* devant le CDU.

---

<sup>1</sup> La URB-Recife pilote le Projet Capibaribe Melhor. Il vise à requalifier les berges du fleuve. L'institut Pelopidas Silveira pilote pour sa part les projets relatifs au plan directeur. Il coordonne l'ensemble des projets relatifs à la coupe du monde à Recife, à la requalification du centre-ville et à l'implantation du PROMETROPOLE financé par la Banque mondiale.

<sup>2</sup> En référence à la tribune de Luis de la Mora (2012) suite à l'approbation du projet *Novo Recife* par le CDU.



Figure 7 : Cais José Estelita (Source : Diario de Pernambuco)



Figure 8 : Maquette du projet Novo Recife (Source : consorcio Novo Recife)

Le projet Novo Recife est une intervention privée sur un terrain de 10,1 ha, localisé au Cais José Estelita, sur la rive gauche de l'embouchure du fleuve, entre le centre historique de

Recife et la zone sud de Recife. Fruit d'un partenariat avec la ville de Recife et l'État du Pernambouc, il vise à requalifier l'ancienne zone portuaire et ferroviaire. Piloté par un consortium composé d'un ensemble d'entreprises<sup>1</sup> du BTP, ce nouveau quartier doit réunir immeubles d'habitations, services, hôtels, en plus d'un système routier : soit environ 355 000 m<sup>2</sup> construits. Il prévoit 13 tours de 21 à 41 étages, 5 tours garages ainsi que la requalification d'anciens entrepôts. Le projet prévoit environ 16 000 nouveaux habitants et 75 000 nouveaux usagers. Les formes urbaines apparaissent en total décalage avec le quartier voisin São José, occupé par des édifices horizontaux de petits gabarits.

Le consortium achète le terrain pour une valeur de 55 millions de réaux (environ 14 millions d'euros), dans le même temps, il élabore la première version du projet. Assez rapidement, face aux nombreuses irrégularités techniques et à la faiblesse du processus de dialogue avec la société civile, une contestation émerge. À mesure qu'elle se structure, les irrégularités du projet se multiplient. Le projet fait l'objet de cinq recours en justice : trois sont initiés par des citoyens, une par le ministère public fédéral (MPF) et l'autre par le ministère public du Pernambouc. Le MPF identifie des irrégularités dans la vente du terrain. Il dénonce l'absence de consultation des organes publics, le faible coût de la transaction par rapport à la valeur marchande, et l'irrespect des règles des marchés publics. Malgré ces irrégularités, le CDU approuve le projet lors d'une session réalisée à portes closes, alors que le public devant la mairie était nombreux.

À la suite de ce passage en force, une série d'associations élaborent une vision alternative de l'aménagement urbain. Le collectif *Direitos urbanos* articule leurs revendications : le mouvement *Ocupe Estelita* naît. Vite, les citoyens occupent le territoire. Des événements festifs et activités culturelles sont organisés. Une stratégie de communication bien pensée donne à leur contestation une ampleur nationale, mais surtout internationale<sup>2</sup>. Ils luttent contre une proposition qui « ne reflète pas la diversité de la ville, qui ne répond pas à ses problèmes, qui ne respecte pas son identité et son histoire. » (*Direitos urbanos*, 2012) Porteurs d'une vision critique des modes de production de la ville capitaliste, les citoyens dénoncent la connivence entre le secteur économique et les pouvoirs publics, la pénurie de participation de la société civile, et le manque de transparence dans la prise de décision. Cette mobilisation, dans un contexte économique difficile, bloque l'avancée du projet. Elle fait ainsi office d'avertissement pour la nouvelle gestion entrante.

---

<sup>1</sup> C'est un consortium regroupant d'importants constructeurs locaux : Queiro Galvão, Moura Dubeux, ARA Empreendimentos e GL empreendimentos

<sup>2</sup> Alors que la stratégie de communication à l'échelle locale et nationale est réalisée à travers les réseaux sociaux, à l'échelle internationale, des journaux tels que *Le monde diplomatique*, *The Guardian*, *El Pais*, mais encore *So Foot*, s'en feront écho, notamment dans le cadre de l'organisation de la coupe du monde 2014.

## I.5 LE PSB : RATIONALISATION PARTICIPATIVE ET PLANIFICATION STRATEGIQUE (2013 – 2016)

Bien que nationalement le PT sorte grandi des élections municipales de 2012, Recife préfigure les déconvenues à venir. Geraldo Julio (PSB) l'emporte sur Humberto Costa choisi pour porter la bannière du PT face à João da Costa. La faiblesse du bilan du Maire sortant associée à une campagne électorale difficile laisse le champ libre au PSB. Geraldo Julio, inconnu du public, ancien secrétaire à l'aménagement et à la gestion pendant le mandat de Roberto Magalhães et appuyé par le gouverneur de Pernambuco, Eduardo Campos, gagne avec plus de 51 % des voix au premier tour.

Son discours porte sur la construction d'une bonne gestion administrative afin « d'améliorer la vie de la population, surtout des plus pauvres. » (Prefeitura da Cidade do Recife, 2014) Cette vision rationnelle et technocratique de la gestion municipale s'inspire pleinement des principes du *New public management* se traduisant par un investissement plus important dans la planification stratégique, une rationalisation des espaces de participation, le tout basé sur de nouvelles formes de partenariats public/privé ou public/public pour opérationnaliser les projets.

### I.5.1 LE RETOUR EN FORCE DE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE

Bien que la planification stratégique n'ait jamais été évacuée de l'agenda municipal depuis le début de la période démocratique, elle s'inscrit en priorité dans l'agenda de Geraldo Julio. Alors que les quartiers populaires et en particulier les ZEIS étaient en dehors de son giron, ou seulement à travers les instances participatives, ils reviennent sur le devant de la scène. Cette planification stratégique, contrairement à ses prédécesseurs, s'appuie sur une vision globale et prospective de la ville : Recife 500 anos. Ce projet vise à établir un plan stratégique de la ville à l'horizon 2037 (date à laquelle Recife complète son 500ème anniversaire). L'enjeu pour la ville est de favoriser le développement ordonné de la ville, en permettant l'inclusion sociale et le développement humain, le développement économique, la mobilité, dans une perspective de développement durable et de préservation de l'environnement. Le projet est piloté par l'agence Recife pour l'innovation et la stratégie (ARIES), fruit d'un partenariat entre la mairie de Recife et le Porto Digital.

Cette vision globale, en plus de perpétuer les projets initiés par les gestions précédentes, telle que la requalification du centre historique de Recife ou les travaux de la Coupe du Monde de football, développe deux nouveaux projets urbains structurants : le *Parque Capibaribe* et le *Centro Cidadão*. Ces deux projets visent à requalifier les berges du fleuve et le centre-ville de Recife.

---

## **Encadré 12 : Le Parque Capibaribe : requalifier les berges du fleuve**

En 2012, à la veille des élections municipales, le cofondateur du bureau de consultants TGI, invite les candidats à l'élection municipale à se positionner sur une proposition de requalification des berges du fleuve, réalisée lors d'un workshop chapeauté par un groupe de professeurs de l'Université Fédérale. Après les élections, le nouveau maire, qui s'était montré convaincu par cette vision, décide de passer à l'action. En 2013, un partenariat entre l'UFPE et le secrétariat de l'environnement et du développement durable est signé pour monter une équipe multidisciplinaire dédiée à l'élaboration du projet : l'INCITI naît. L'équipe multidisciplinaire composée d'une quarantaine de praticiens-chercheurs est coordonnée par trois professeurs du département d'architecture et d'urbanisme. Le secrétariat à l'environnement et au développement durable supervise le projet pour la mairie et s'engage à financer le groupe de recherche à hauteur de 2,4 millions de réaux (600 000 euros) pour 24 mois<sup>1</sup>. À partir de septembre 2013, l'équipe du *Parque Capibaribe* est responsable de la requalification de l'ensemble des berges du fleuve. Cette mission se structure autour de quatre missions principales qui évoluent au cours des trois années.

1— Co-maîtrise d'ouvrage : la première phase du projet vise à réaliser un diagnostic de l'ensemble de la zone du projet, ainsi que les principes d'intervention.

2— Maîtrise d'œuvre : La seconde phase, alors que des financements ont été assurés pour certains tronçons, il gère l'élaboration des plans et de la conduite opérationnelle du projet.

3— Articulation : pendant toute la durée du projet, l'équipe de l'INCITI est responsable d'organiser le dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics. En s'appuyant sur les initiatives citoyennes, mais également sur ses liens privilégiés avec le maire, ils essaient de construire une vision partagée de la ville

4— Recherche : en tant que laboratoire de l'Université, l'INCITI doit également produire de la recherche scientifique. Les communications sont centrées sur les résultats relatifs aux travaux d'expertises menés par l'INCITI, notamment dans le domaine de l'environnement (Calvacanti, Melo et Monteiro, 2015), de la mobilité (Machry et Monteiro, 2014), du paysage (Meneses et Caneiro, 2014) ou de l'architecture (Carvalho et Monteiro, 2016). Ces articles visent le plus souvent à communiquer sur l'activité du groupe de recherche et non à faire une critique des modes de production de l'urbain.

---

<sup>1</sup> Par la suite les financements seront distribués de manière très irrégulière sur des périodes de 4 à 6 mois, rendant difficile la mise en oeuvre d'un projet à long terme et rendant caduque toute possibilité de recherche scientifique.

Ils présentent la spécificité de s'inscrire dans une approche intégrée de l'urbanisme, prenant en compte des problématiques d'habitat, de développement économique, d'environnement, de mobilité, et d'aménagement urbain, tout en prenant en compte des territoires aux profils très spécifiques de classes moyennes et de ZEIS. Face à la complexité de ces projets, la mairie développe des partenariats avec les universités. Dans cette thèse, je m'intéresse spécifiquement au premier partenariat, piloté par l'Université Fédérale du Pernambouc, sous la responsabilité du secrétariat à l'environnement, au sein duquel j'ai eu l'occasion de travailler. Le projet *Centro Cidadão* ne sera pas étudié directement, bien que certaines références puissent être faites. Il est sous la responsabilité du secrétariat à l'aménagement urbain.

En plus de ces deux projets, deux diagnostics portant spécifiquement sur les quartiers populaires sont menés. Le premier correspond au diagnostic des communautés d'intérêt social (CIS), le second au plan d'habitation social. Ces deux démarches sont menées en partenariat avec des bureaux d'études privés sous la direction de la directrice du service d'habitation à l'URB-Recife : Norah N. Ils viennent bousculer l'approche jusque-là favorisée : les ZEIS n'apparaissent plus comme un territoire spécifique de production de l'urbain, la communauté d'intérêt social lui est préférée. Dans ce cadre, un projet de requalification de la ZEIS *Entre a pulso* est réalisé. Sans revenir précisément sur ces différentes démarches et diagnostics, il faut noter que c'est une approche technique qui est privilégiée. Ces démarches sont présentées dans les différentes instances participatives mais uniquement à titre informatif. Chaque projet fait l'objet de démarche de concertation circonstanciée, sans s'inscrire dans les instances de concertation préexistantes.

### 1.5.2 DE LA CODECISION A LA CONCERTATION : MOINS DE PARTICIPATION POUR PLUS D'EFFICACITE ?

La rhétorique de la « bonne gestion » s'accompagne d'un projet de restructuration des espaces de participation populaire et de diminution de leur rôle dans la prise de décision. Pour la nouvelle équipe, l'intégration trop importante de la société civile organisée et non organisée à la prise de décision s'oppose à l'intérêt général. En ne prenant en compte que l'intérêt des participants elle empêcherait la construction d'une vision commune de la ville. Ainsi, comme le présente l'extrait suivant, l'enjeu n'est pas tant de répartir le pouvoir entre tous les citoyens que de créer des canaux de concertation capables de capter la demande sociale et d'avoir une bureaucratie adaptée pour la traiter.

Pour le secrétaire du gouvernement et de la participation sociale, Sileno Guedes, le programme Recife Participa revient avec un format qui permet plus d'agilité dans la prise de

décision, avec comme objectif de mieux prendre en compte les ressources financières et humaines dans le développement de la ville. (Prefeitura de Recife, 2017)

Les forums régionaux sont des opportunités pour que la population participe directement, ou par l'intermédiaire de ses représentants, en présentant, proposant, suggérant et évaluant, directement aux dirigeants de la mairie de Recife, des projets, programmes, actions ou services dont bénéficient les communautés. Les débats sont filmés et les demandes sont enregistrées par l'équipe du secrétariat au gouvernement et à la participation sociale. (Prefeitura de Recife, 2017)

Pour le maire, administrateur de formation, et gestionnaire de carrière, l'efficacité administrative justifie le démantèlement des institutions participatives et l'instauration de simples espaces de concertation. Ainsi, les instances existantes (tel que le CDU, la conférence de la ville, le forum du PREZEIS) deviennent des espaces d'information et de concertation, perdant leur capacité d'influencer les projets.

Dans le cas particulier du PREZEIS, la nouvelle gestion, à la suite de la réforme administrative de 2014, le réinscrit dans l'organigramme municipal, en le reliant directement au secrétariat du gouvernement et de la participation sociale, dirigé par Sileno Guedes. Néanmoins, alors que le rôle de la URB avait été consolidé par João Paulo, Geraldo Julio la redéfinit, transférant les compétences d'aménagement au secrétariat d'aménagement urbain. La URB-Recife est de nouveau une simple entreprise d'exécution des travaux. Le PREZEIS est ainsi politiquement attaché au secrétariat de la participation sociale, mais ne dispose d'aucun appui technique permettant l'urbanisation et la régularisation foncière des terrains. De fait, il devient une simple courroie de transmission de la demande sociale.

\*

Cette volonté de construire une bonne gestion et de capter des ressources financières extérieures (banque mondiale, entreprises privées, etc.) se traduit par la multiplication des partenariats avec la société civile, impactant le pilotage des projets. L'offre de participation prend alors des formes très diverses. Dans la prochaine partie, j'étudie comment se traduit cette nouvelle offre de participation, à mi-chemin entre un projet de démantèlement des institutions participatives et une meilleure prise en compte de la demande sociale dans la construction d'une ville plus agréable à vivre. Cette restriction implique-t-elle une dépolitisation des espaces de participation ? Finalement, alors que les espaces participatifs ne sont plus les espaces de décisions, où se trouvent les espaces de décisions et comment fonctionnent-ils ? Ce nouveau fonctionnement change-t-il réellement les pratiques antérieures, ou vient-il seulement actualiser des pratiques existantes ? C'est tout l'enjeu de la seconde partie de cette thèse.

## 2 DU DSQ AU PNRU 2 : DU DEVELOPPEMENT SOCIAL AU DEVELOPPEMENT LOCAL (1990 – 2015)

À la suite des premières expérimentations des années 1980, le second mandat de François Mitterrand marque la fin des expérimentations et le début de l'institutionnalisation de la politique de la ville. La direction interministérielle des villes, le Conseil national des villes puis le ministère de la ville sont successivement créés en 1990 et 1991. Les villes françaises, sous l'impulsion de l'État, sont incitées à intervenir dans leurs « quartiers »<sup>1</sup>. Au fil des années, face aux alternances politiques, les programmes se multiplient privilégiant tantôt le développement social, économique, ou urbain. Finalement, c'est cette dernière dimension qui prend le pas en 2003, et l'instauration de la loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo, du nom du ministre de l'époque. Plus que le plus grand chantier civil de la cinquième république, cette loi est l'expression d'une stratégie de recentralisation de l'État, basée sur de nouvelles pratiques managériales issues du *New Public Management* (Epstein, 2013b). L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) devient l'organe garant de l'instauration de la mixité sociale dans les quartiers populaires. En 2012, face au succès politique « incontesté »<sup>2</sup> des premiers projets, le président François Hollande, renouvelle l'expérience et lance le nouveau programme de renouvellement urbain. En parallèle de ces interventions, l'injonction à la participation se déploie : d'abord à travers la politique de la ville au cours des années 1990, mais sans grand succès (Sintomer et De Maillard, 2007). Puis elle s'étend progressivement à l'ensemble des territoires, notamment à travers la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Finalement, cet arsenal institutionnel est complété le 21 février 2013 par la promulgation de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Sans transformer radicalement la politique de la ville, comme cela avait pu être le souhait de certains acteurs, elle instaure une nouvelle instance participative : les conseils citoyens.

Cette institutionnalisation progressive de la politique de la ville et des démarches participatives connaît néanmoins des traductions variables en fonction des territoires. L'agglomération grenobloise, et en particulier la ville communiste d'Échirolles, en est un exemple particulièrement intéressant du fait de sa tradition locale (Carrel, 2013), mais aussi d'un volontarisme politique singulier (Nez et Talpin, 2010). Dans ce cas, cette institutionnalisation se distingue en deux étapes. De 1990 à la fin de la première moitié des

---

<sup>1</sup> Sylvie Tissot (2007) met en lumière comment le quartier s'est constitué sous l'influence de certains fonctionnaires et intellectuels comme une véritable catégorie de l'action publique.

<sup>2</sup> Renaud Epstein (2013) met en lumière comment à travers les investissements importants de l'ANRU, mais également le modèle d'appel à projet, il est devenu difficile pour les maires de porter critique le dispositif.

années 2000, alors que les classes populaires passent des « fils d'ouvriers » aux « jeunes des cités » (Marlière, 2015), la municipalité multiplie les interventions urbaines et sociales. Face au désengagement de l'État providence, elle entame une politique volontariste de



développement social. À partir de la crise économique de 2008 et la rigueur budgétaire engagée par l'État, la municipalité revoit ses ambitions à la baisse tout au long de la nouvelle décennie. Les interventions urbaines, visant à transformer en profondeur les quartiers populaires en y instaurant la mixité sociale, prennent le pas sur les politiques sociales locales. Alors que pendant les années 1990, le projet urbain apparaissait comme un levier pour le développement social du territoire, il en devient la finalité. Ainsi, d'une logique de développement endogène du quartier en s'appuyant sur les habitants dans une logique d'expérimentation (développement social urbain) on passe progressivement, notamment sous l'action de l'agence de la rénovation urbaine, à une logique exogène, tout en maintenant un discours sur la participation des habitants qui reste néanmoins hésitant (Desponds, 2014).

Pour comprendre le développement de la participation publique et son basculement d'une offre de développement social à une dynamique de développement local, trois facteurs majeurs sont remarquables. Premièrement, sous l'impulsion de l'État à travers la politique de la ville, la rhétorique sur la participation des habitants s'impose. Elle serait une manière de lutter contre l'exclusion et favoriser le lien social. Deuxièmement, face au déclin du parti communiste français à l'échelle nationale, le développement des pratiques participatives apparaît comme une alternative pour renouer avec l'électorat. Troisièmement, dans une

compétition intercommunale avec la voisine grenobloise, le développement d'une offre de participation devient un enjeu métropolitain.

Ce basculement idéologique, dont la politique de la ville est motrice, impacte fortement la mise en œuvre des politiques publiques locales. Il génère de nombreux conflits entre les services techniques et administratifs locaux qui entravent directement les processus de participation populaire. Cette section décrit l'implantation des démarches participatives locales et leur incidence sur la mise en œuvre de l'action publique municipale. Pour reconstruire cette histoire de l'institutionnalisation de l'offre de participation, je m'appuie

d'une part sur les monographies réalisées, entre autres, par les masterants et doctorants de l'université de Grenoble, et d'autre part sur les entretiens de fonctionnaires municipaux de la ville d'Echirolles (directrices générales adjointes, chef de projet urbain ANRU). Je mets en lumière les généralités et les spécificités du cas échirollois dans le contexte français. La section suit un plan chronologique correspondant à des changements importants dans la gestion municipale. La première correspond à la mise en œuvre du DSQ dans le quartier de la Ville Neuve. La seconde s'étale de la fin du DSQ au premier programme de rénovation urbaine (PNRU1) à Village 2. C'est une période de développement de la politique sociale de la ville. La troisième période correspond au premier programme de renouvellement urbain. Enfin, la dernière correspond au vote de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

## 2.1 L'EPOQUE DSQ (1990-1994) : LA DIFFICILE CONCILIATION DES STRATEGIES URBAINES AUX PROBLEMATIQUES SOCIALES

Au cours des années 1980, la paupérisation des grands ensembles se poursuit. Face à leur dégradation et à l'augmentation des violences urbaines, François Mitterrand lors de son fameux discours de Bron durant l'assemblée générale de Banlieue 89, fait de la politique de la ville une de ses priorités. Elle perd son caractère expérimental et se structure comme une véritable politique des quartiers défavorisés, disposant de son propre ministère et de ses outils institutionnels. Ce basculement implique plus de moyens financiers, mais également un changement d'échelle d'intervention : il ne s'agit plus de traiter le quartier pour lui-même, mais dans son rapport à la ville. Les premières démarches de développement social des quartiers se multiplient et se transforment progressivement en développement social urbain.

En parallèle, la « crise des banlieues » (Stébé, 2010) symbolise aussi la crise de la gauche française et en particulier celle du parti communiste français (PCF). Le faible score d'André Lajoinie aux élections présidentielles de 1988 confirme le déclin du PCF. Une refondation s'impose. Dès 1990, face au délitement de sa base électorale, Robert Hue engage le discours dit « de la mutation ». Il s'agit de construire un parti à l'image de la société française. Il perd sa singularité ouvrière afin d'incarner la société dans sa diversité et sa totalité. Ce basculement se traduit par une reconnaissance du droit de l'individu indépendamment de sa classe sociale. Il vise à élargir le combat démocratique afin de dépasser la seule lutte contre l'exploitation capitaliste (Mischi, 2003). « Au référent marxiste-léniniste succède alors le "choix de l'humanisme", principe central de la réorganisation identitaire du PCF : l'homme comme individu singulier détaché de son appartenance sociale est désormais au cœur de l'entreprise d'émancipation communiste. » (Mischi, 2007) C'est notamment à l'échelle locale, à travers

l'instauration d'un discours et de pratiques participationnistes, que s'exprime cette recomposition partisane.

Les Villeneuves, contrairement à la première génération de Grands Ensembles, connaissent des dynamiques sociales et urbaines différentes. Leur achèvement relativement récent, l'intervention importante des pouvoirs publics, leur conception originale, et l'élaboration d'une stratégie de peuplement avant-gardiste, permettent de maintenir une bonne qualité de vie, et limiter les processus de paupérisation pourtant en cours dans les autres quartiers de grands ensembles de l'agglomération. Pour bénéficier de l'investissement de l'État dans le cadre de la procédure du développement social des quartiers (DSQ), les municipalités s'inscrivent dans le discours dominant de l'époque et construisent une image dégradée du quartier à contre-courant de la réalité de terrain. L'instrumentalisation du dispositif permet ainsi de développer l'offre de service tout en améliorant le cadre de vie. Néanmoins, cette opération laisse des traces tenaces dans la mémoire collective des habitants et l'organisation de l'action publique locale. L'étude de certains conflits relatifs à la procédure DSQ est nécessaire pour comprendre certaines démarches participatives actuelles.

### *2.1.1 L'INSTRUMENTALISATION DU DISPOSITIF POUR UNE ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE VOLONTARISTE*

L'implantation de la procédure DSQ sur le territoire de la Ville Neuve d'Échirolles est le fruit d'un enchaînement de circonstances, associant un argumentaire local correspondant aux attentes nationales et des conditions technico-financières favorables.

En accord avec le constat dominant sur les quartiers populaires français, notamment de la région parisienne (Dubet et Lapeyronnie, 1992), un diagnostic<sup>1</sup> réalisé en 1989 pointe un risque fort de « ghettoïsation » et « d'explosion sociale ». D'un point de vue urbain, le quartier serait mal intégré au reste de la commune. Les aménagements vieillissent, la densité de l'habitat est excessive et le repérage difficile. La situation sociale est qualifiée à partir d'une série d'indicateurs statistiques. Les élus pointent la concentration importante de logements sociaux, la surreprésentation des jeunes, le faible taux d'activité et le peu d'emplois sur le quartier, les retards scolaires, la faible offre d'animation pour les jeunes, les bas niveaux de formation, le taux important de population immigrée, ainsi que le niveau modeste de ressources. Enfin, il y aurait un malaise profond des habitants, relatif à la mauvaise gestion du quartier. Pourtant, ce constat semble en décalage avec la réalité. C'est d'ailleurs cette

---

<sup>1</sup> Ce diagnostic a été réalisé par le centre de réalisation d'étude pour la planification, l'aménagement et l'habitat (CREPHAH). C'est une filiale de l'union nationale des fédérations d'organismes à loyer modéré et du crédit foncier de France.

distorsion entre la qualité de l'espace bâti et le vécu des habitants qui justifie le projet de réhabilitation, qu'il doit être capable d'amorcer une nouvelle dynamique de vie sociale (Huesa, 1993). Face à ce diagnostic, la ville et ses partenaires envisagent de « développer l'identité des îlots et d'en reconstituer le tissu social » et de « renforcer les pôles d'animation du quartier et mieux articuler, intégrer la Villeneuve à la ville » (Huesa, 1993, p.6). La requalification de la Ville Neuve s'inscrit au sud, dans la perspective de la création du centre-ville d'Échirolles et au nord, dans la perspective de la constitution d'une polarité d'agglomération à travers la requalification des quartiers de la Villeneuve de Grenoble et du Village Olympique.

Que cela concerne le diagnostic territorial ou les objectifs du projet urbain, l'argumentaire développé par la ville s'inscrit pleinement dans les attentes de l'État, même s'il est en décalage avec la situation et les besoins locaux. En suivant l'hypothèse émise par les membres de l'atelier populaire d'urbanisme de Grenoble (Breynat, Cohen et Gabriel, 2016), la ville d'Échirolles tout comme la ville de Grenoble auraient volontairement accentué l'image dégradée du quartier afin de répondre aux attentes de l'État. Par ailleurs, si l'on se réfère aux nouveaux objectifs de l'État, la stratégie urbaine s'inscrit pleinement dans la rhétorique de « l'intégration urbaine » développée à cette époque.

Néanmoins, la simple adéquation entre les argumentaires n'est pas suffisante pour comprendre l'implantation du DSQ. Ainsi, pour convaincre les partenaires de l'intérêt de cette stratégie, très vite, la municipalité instaure un comité de pilotage multipartenarial, rassemblant des personnalités locales et nationales des diverses institutions. Il se réunit plus ou moins régulièrement afin de construire la procédure DSQ. Le volontarisme politique, technique et financier<sup>1</sup> de la municipalité vise à prouver à l'Etat sa capacité à porter ce projet de manière partenariale.

Ce volontarisme municipal s'explique par l'aubaine que représente l'opération pour la mairie dans le développement de son offre de services à la population<sup>2</sup>. Ce sont 24 équipements qui sont créés ou agrandis sur les quartiers Essarts et Sérieux. Les deux tiers se trouvent du côté des Essarts (16), majoritairement au niveau du secteur Auvergne/Limousin. C'est également la possibilité de faire financer une part de l'action sociale développée par la ville. Ainsi, en trois ans, ce sont 6 159 060 francs qui sont consacrés à des actions de développement social.

---

<sup>1</sup> La ville demeure un financeur important en disposant de 17,53% du budget total alors que l'Etat en finance 27, 39% (Ville d'Echirolles, 1994).

<sup>2</sup> L'opération est également très avantageuse pour les bailleurs sociaux, mais ce n'est pas le sujet de cette thèse. Pour cette question spécifique, le lecteur peut se référer à Kirszbaum, T. (2015). En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville. La Tour d'Aigues : L'Aube.

Il se structure autour de trois axes : une meilleure insertion sociale et professionnelle<sup>1</sup> ; la reconstitution du lien social<sup>2</sup> ; les habitants partenaires de la réhabilitation<sup>3</sup>.

Ces actions sont financées à 57, 91 % par la ville d'Échirolles, le reste étant pris en charge par les autres partenaires. Comme le signale Soraya, S., actuelle directrice du centre communal d'action sociale, il y a une volonté de la ville de construire une politique de développement social volontariste.

Au-delà du travail classique, il y avait besoin d'engager une vraie démarche autour de la participation des habitants, autour d'un projet social de territoire, autour de questions thématiques plus larges que ce qu'on faisait à l'époque. Du coup, c'est ça qui m'a animée. [...] Dans les années 1990, on a expérimenté pas mal de choses. C'est la première fois qu'on a essayé d'installer notre service social dans le quartier [...]. On avait commencé à s'implanter au 5 allée du Limousin, dans un appartement, où l'on a commencé à travailler avec les gens. À un moment donné, ça a commencé à prendre. [...] On est passé du travail social au développement social au fur et à mesure de l'avancement de quartier, en se saisissant de tous les dispositifs qui pouvaient nous permettre de nous appuyer sur des moyens. Et ce qu'on a porté depuis les années 1990, c'est vraiment avoir une démarche ascendante et pas avoir une démarche descendante et c'est pour ça qu'on a été à contre-courant. [...] C'est ça que j'ai aimé dans le travail avec Renzo et Henry, c'est qu'on partait des intéressés eux-mêmes. Interpeller les pouvoirs publics pour pouvoir, pour que le travail qu'on fait ait du sens, [...] porter en lien direct avec les préoccupations des gens. [...] Il était directeur et j'étais directrice adjointe du service social au départ. Mais on a toujours travaillé au cœur des quartiers. On a trébuché nos savates sur les quartiers. On était avec les gens. On travaillait sur du projet. On n'a jamais eu une vision technocratique de nos missions, contrairement à d'autres directeurs des CCAS, y compris de l'agglomération. Mais on a été un petit peu atypiques. (Soraya S., entretien avec l'auteur, 16 janvier 2016)

La directrice pointe l'occasion qu'offre la démarche DSQ de développer une démarche en proximité. Elle met clairement en avant l'adéquation entre un projet urbain volontariste en terme d'équipements publics et d'offre de services à la population, et le développement d'une véritable politique de développement social du quartier. Néanmoins, malgré une reconstruction positive de cette période par la technicienne, il semble que ce volontarisme se heurte aux limites du dispositif DSQ, à des problèmes de collaborations institutionnelles, mais également à des conflits avec les habitants du quartier limitant de fait la démarche

---

<sup>1</sup> Cette axe prend en compte les actions à destination de la petite enfance (séjour lecture, psychomotricité), de la lutte contre l'échec scolaire (école de cirque, soutien scolaire), réinsertion des jeunes en situation précaire (chantier formation), de la lutte contre le chômage (résorption de retards de loyers), d'enrayer le processus de marginalisation des populations étrangères.

<sup>2</sup> Les actions financées visent à renforcer l'animation dans les nouveaux équipements, prévenir la délinquance à travers l'éducation par le sport, développer l'animation culturelle par l'organisation d'événements, et développer l'activité économique sur le territoire.

<sup>3</sup> L'enjeu est de soutenir les associations du quartier, de sensibiliser les jeunes à la culture urbaine et de communiquer sur le projet.

participative et les bénéfiques du projet. En effet, une évaluation du DSQ réalisée par les cabinets ARCADE et ADYS, dont la diffusion a été interdite, pointe le manque de collaboration entre les différents services municipaux allant à l'encontre d'une approche transversale et globale de l'action publique sur le territoire (Chevallier et Debbeche, 1995).

### 2.1.2 *DES CONFLITS INSTITUTIONNELS PREEXISTANTS LIMITANTS LA PARTICIPATION DES HABITANTS*

Outre l'enjeu d'améliorer les conditions de vie, l'une des ambitions du DSQ est de faciliter les dynamiques partenariales entre l'État et les collectivités territoriales, afin d'avoir une action publique plus efficace, transversale et globale (Donzelot et Estèbe, 1994). Selon Pello Huesa (1993), l'élaboration du diagnostic et le pilotage du projet social sont réussis. Le comité de pilotage<sup>1</sup> permet la construction d'un diagnostic et l'élaboration de proposition avec l'ensemble des acteurs concernés. Les nouveaux professionnels de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale participent à cette réussite, en facilitant certains partenariats et favorisant la coordination et la transversalité. Néanmoins, trois conflits institutionnels perdurent et entravent la mise en œuvre des politiques publiques de manières transversales. Ils sont d'une part le fruit de problèmes de légitimité entre services, mais aussi d'absence de culture professionnelle commune.

Le premier conflit oppose le centre communal d'action sociale à la caisse d'allocation familiale (CAF). La Ville Neuve se caractérise par une implantation forte des centres sociaux. Elle en compte trois (Essarts, Surieux et les Granges). Cofinancés par la ville et la CAF, ils remplissent de nombreuses fonctions de services municipaux, d'accueil, d'activités à destination des enfants, et d'animation sociale, mais également d'accès aux droits sociaux de la circonscription. La mixité des fonctions est donc particulièrement féconde pour lutter contre le non-recours aux droits. Néanmoins, comme le signale l'évaluation menée par les cabinets ADYS et ARCADES (1995),

il y a un problème de légitimité entre la ville (s'estimant responsable de tous les habitants) et le Département, particulièrement net en matière de travail social : la Ville (par son CCAS) cherchant à élargir son champ d'action (ex : attributions, impayés, insertion des « RMIstes »...) et la DISS pouvant s'estimer tenue à l'écart, marginalisée ou instrumentalisée (comme dispensateur d'aides demandées par le canal du CCAS et de la Ville).

---

<sup>1</sup> Ce groupe est présidé par le Maire d'Echirolles. Il se rassemble une fois par mois entre 1987 et 1988. Il rassemble des représentants de la municipalité, des organismes HLM, de la DDE, des services municipaux concernés, des travailleurs sociaux du quartier, de la bibliothèque Pablo Neruda, des écoles. Ils sont invités à chacun élaborer une proposition.

Le second émerge entre le service jeunesse de la mairie et le CCAS. L'action publique à destination des moins de 25 ans est divisée entre ces deux services. D'une part, le CCAS est responsable de la petite enfance, du soutien scolaire, de l'insertion des jeunes, et de la prévention de la délinquance. D'autre part, le service jeunesse développe une politique de loisirs. Alors que les politiques jeunesse se structurent progressivement depuis le début des années 1980, notamment à la suite du rapport de Bertrand Schwartz, un conflit de légitimité émerge entre les deux services. Cette guerre interne aboutit, à l'oubli d'une tranche d'âge : les 13-15 ans.

Enfin, le troisième conflit résulte du manque d'articulations entre les aménageurs et les professionnels du développement social. L'absence de culture professionnelle partagée, et les contraintes administratives, techniques et financières, compliquent l'articulation entre le projet urbain et social. Concrètement, ces dysfonctionnements s'expriment à travers des décalages entre la demande sociale, négociée dans les espaces de concertation et les programmes réellement envisagés. Ces différents conflits ont un impact important dans le pilotage de la démarche de concertation. Ils aboutissent à l'émergence de tensions et de conflits entre les pouvoirs publics et les habitants, marquant durablement le territoire.

### *2.1.3 UNE DEMARCHE PARTICIPATIVE INABOUTIE GENERATRICE DE CONFLITS*

La démarche de concertation menée dans le cadre de la procédure DSQ est relativement classique et semble très inégale en fonction des sujets abordés. Face à l'essoufflement des comités de quartier, la ville organise des réunions d'informations thématiques (tramway, équipement polyvalent, projet urbain...). Mais ces espaces ne fonctionnent pas comme des instances permanentes. Le dialogue quotidien se fait à travers deux interfaces : d'une part entre les élus et le réseau associatif local, souvent animés par des militants communistes ; d'autre part entre l'équipe du DSQ et les habitants du quartier. En effet, les techniciens du DSQ disposent d'une relative autonomie et bénéficient de la confiance des élus et de rapports privilégiés avec certains services.

Pour mener la démarche de concertation, la municipalité concentre ses efforts autour de deux publics spécifiques : les associations de locataires et les « jeunes »<sup>1</sup>. Le choix de ces publics répond aux principaux points de frictions qu'implique le projet. Avec les premiers, des rencontres mensuelles ont lieu. Elles rassemblent les associations d'habitants, l'équipe de la Maison du DSQ ainsi que les élus concernés de la ville d'Échirolles. Ces réunions portent sur la réhabilitation des logements. En effet, ce genre de travaux impliquent souvent une

---

<sup>1</sup> Cette catégorie fait référence aux termes employés par les acteurs de l'action publique. Dans ce cadre, il fait plutôt référence à des jeunes hommes ayant entre 15 et 25 ans et considéré comme à problème.

hausse des loyers alors que les réhabilitations ne répondent pas nécessairement aux besoins directs des habitants, ainsi un travail de formation et de concertation est engagé afin d'être en capacité de négocier avec les bailleurs sociaux (encadré 14). Avec les seconds, il s'agit de travailler les services et équipements à destination des « jeunes ». Dans un contexte de croissance du chômage des jeunes, il s'agit de développer une offre de services publics répondant à leur besoin dans une perspective d'insertion professionnelle. L'agent de développement local de la mairie, en partenariat avec le service prévention, mène ainsi un travail de rue, aboutissant à la création de l'association Evasion. Pendant plusieurs mois, cette association participe à la concertation de la démarche DSQ, en particulier au sujet de la future salle polyvalente (encadré 13). Dans ces deux cas, l'échec relatif de ces démarches laisse des traces dans la mémoire collective des habitants de la municipalité.

---

**Encadré 13 : La concertation sur la salle polyvalente de La Butte et la voiture-bélier**

Pour répondre au manque de salle de sport, la ville envisage la construction d'une salle polyvalente multisports : La Butte. Son installation fait l'objet de nombreuses demandes et réclamations. D'une part, certains habitants critiquent sa localisation. Elle se doit se situer en lieu et place de la colline, espace vert utilisé par les « jeunes » et les familles, mais dont l'usage est sujet à de nombreux problèmes de voisinage. D'autre part, l'usage du futur équipement oppose les habitants du quartier aux associations sportives dont les adhérents ne sont pas tous échirollois. Les premiers souhaitent que l'équipement puisse être un point d'appui aux initiatives locales. Les seconds, sont en demande de créneaux, afin de réaliser les activités sportives qu'ils organisent. Les équipements ne permettent pas de répondre à l'ensemble des demandes du secteur associatif sportif. Après une longue concertation sur la définition des usages de cet équipement, mais sans avoir garanti la possibilité d'influencer sa programmation, la démarche aboutit à une inadéquation entre les demandes des habitants et le programme constructif initialement établi. La ville privilégie les demandes des associations sportives. Dans un contexte social tendu, et face à la déception engendrée par la démarche, un individu encastre une voiture-bélier dans le nouvel équipement le jour son inauguration.

---

Malgré les conflits relatifs à ces deux démarches, la démarche DSQ apparaît comme une réussite. Elle permet de terminer le quartier de la Ville Neuve et d'entamer le projet de centre-ville. D'un point vue social, selon les pouvoirs publics, la procédure n'a pas permis d'inverser les processus de paupérisation à l'œuvre, ni d'engager une dynamique endogène à travers la participation active des habitants. D'ailleurs, le contrat de ville (1994-98) préconise la

poursuite des efforts dans les années à suivre. Au contraire, si l'on se fie à ces deux expériences manquées, elles participent activement au discrédit de la municipalité et de ses démarches de concertation. Enfin, la mise en place de l'équipe DSQ annonce l'instauration d'un service « politique de la ville » au sein de l'institution municipale, impactant durablement les manières de faire l'action publique dans les territoires.

#### **Encadré 14 : Réhabilitation des immeubles et augmentation des loyers**

La réhabilitation des logements sociaux est l'opération la plus importante du DSQ. Elle représente plus de cent millions de francs. Les bailleurs sociaux et la ville mènent donc une démarche de concertation spécifique avec les associations de locataires affiliées à la confédération nationale du logement (CNL). Les membres de ces associations se forment pour comprendre spécifiquement les enjeux de la réhabilitation. Les habitants ont eu également recours ponctuellement à des experts afin de mieux mener les négociations avec les organismes pour décrypter leurs propositions concernant le projet de réhabilitation.

Face aux projets de réhabilitation présentés par les différents organismes HLM, les habitants font valoir, quand ils le jugent nécessaire, d'autres priorités et sont en mesure de formuler des contre-propositions. Également, dans le domaine des négociations et suite aux recommandations de l'expert auxquels elles ont fait appel, les associations ont finalement compris qu'elles avaient autant intérêt à négocier le poids des charges locatives que de remettre constamment en question la hausse des loyers. [...] Aujourd'hui, le tissu associatif de la Villeneuve d'Echirolles est jugé particulièrement dynamique et professionnalisé par les chargés de mission d'évaluation du DSQ et a démontré une très forte capacité d'organisation dans les négociations avec les organismes HLM ainsi qu'un suivi et un contrôle exemplaires des travaux de réhabilitation. Il faut savoir que beaucoup d'habitants intéressés par ces actions ont exercé des activités professionnelles dans le secteur du bâtiment. D'autre part, les bénévoles d'associations de quartiers sont eux-mêmes conscients d'avoir « appris des choses et trouvé des réponses à leurs questions », lors par exemple des rencontres régulières avec les différents partenaires et les échanges informels au quotidien avec l'équipe du DSQ. (Tourniaire, 1994)

Plus que la simple réhabilitation des immeubles, il s'agit d'améliorer les rapports entre les acteurs de l'habitat, les citoyens et la ville afin renforcer la gestion des espaces communs. De ce point de vue, le DSQ est une réussite. Les bailleurs s'investissent en proximité et la gestion s'améliore. Néanmoins, le coût des réhabilitations, bien que compensé les premières années par la résorption des retards de loyers et l'augmentation de l'aide au logement, impacte directement les locataires du territoire. Comme le signale un rapport d'évaluation du DSQ, les charges représentent un tiers de la valeur de leur quittance mensuelle<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ville d'Echirolles. (1994). *Bilan de l'opération DSQ Ville Neuve d'Echirolles (1990-1993)* (No. 01863) (p. 64). Echirolles : Ville d'Echirolles.

## 2.2 DE L'APPROFONDISSEMENT DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT SOCIAL A L'EMERGENCE D'UNE OFFRE DE PARTICIPATION PUBLIQUE (1995-2005)

Le milieu des années 1990 signe la fin des procédures DSQ pour laisser place au contrat de ville. Les quartiers prioritaires sont dorénavant objectivés statistiquement. Les zones urbaines sensibles naissent. L'enquête statistique permet de légitimer scientifiquement le choix politique. En effet, depuis les années 1990, les études se multiplient pour suivre l'évolution des quartiers populaires. Elles montrent l'hétérogénéité des situations. Pendant la deuxième moitié des années 1990, l'arsenal technique et financier se renforce. À la fin des années 1990, l'État lance les premiers grands projets de ville (GPV) et opérations de renouvellement urbain (OPU). Petit à petit, les quartiers, considérés comme le symptôme, deviennent le problème. En quelques années, les quartiers sensibles de la fin des années 80, deviennent les quartiers à risques : risque que la statistique mesure et que le renouvellement urbain résout.

À l'échelle nationale, Robert Hue poursuit la refondation du parti communiste. Après un score jugé acceptable aux élections présidentielles de 1995, il participe en 1997 à la gauche plurielle et intègre le gouvernement de Lionel Jospin. Jean-Claude Gayssot fait notamment voter la loi de solidarité et renouvellement urbain (SRU) imposant 20 % de logement social dans toutes les villes de plus de 3000 habitants. Mais progressivement, la mutation engagée par la direction menée par Marie-Georges Buffet (secrétaire nationale) et Robert Hue (président) conduit à l'émergence d'une opposition interne au parti, se structurant autour de la Convergence communiste. Elle aboutit à la création du Pôle de renaissance communiste en France et marque la rupture avec le courant réformiste.

À Échirolles, depuis de nombreuses années les maires mobilisent au-delà de leur camp politique. Gilbert Biessy, dont le thème de campagne est « *oxygéner la Gauche* », lors des élections législatives de 1993, l'illustre largement. Il marque sa différence et se rapproche de fondateurs, en outre de Patrick Braouzec, maire de Saint-Denis, ainsi que de Clémentine Autain. Ils viennent à Échirolles à plusieurs reprises (Jliel, 2017). Renzo Sulli (portrait 5), qui succède à Gilbert Biessy en 1999, s'inscrit également dans cette filiation.

Les démarches participatives assurent la relève du communisme municipal. Politiquement, il semble que cette stratégie soit payante comme le souligne la politiste, Jessica Sainty, ayant analysé les comportements électoraux des Echirollois.

La stabilité du PCF aux élections municipales à Échirolles est remarquable : depuis sa libération, la mairie est administrée par le PCF, puis par des listes d'union de gauche menées par le parti, avec de larges majorités obtenues dès le premier tour. En outre, malgré un enracinement variable du vote communiste dans les différents quartiers de la ville, la tendance

est sensiblement identique partout avec un fort déclin de ce vote au niveau national et un maintien au niveau municipal. (Sainty, 2012)

### **Portrait 5 : Renzo Sulli : Maire d'Échirolles (PCF)**

Renzo Sulli est né en Italie. Fils d'ouvriers, il grandit en Lorraine à partir de ses trois ans. Il poursuit des études à Nancy. En 1968, à la suite des événements de mai, auquel il participe activement, il adhère au PCF. Un an plus tard, ses parents déménagent et s'installent à Échirolles pour se rapprocher de la famille. Il reste en Lorraine comme maître auxiliaire dans un lycée technique. En 1971, après son service militaire, il rejoint ses parents. À travers les réseaux communistes, Gilbert Biessy le recrute pour travailler sur des questions de fiscalité locale. En 1983, il intègre l'équipe municipale. Il est responsable de la solidarité, des politiques sociales et des finances. En 1989, il devient premier adjoint puis conseiller général en 1993. En 1999, Gilbert Biessy lui passe les commandes de la ville. En 2014, il commence son troisième mandat.



Néanmoins, en regardant plus précisément, on observe que deux logiques concomitantes de démarches participatives entrent en tension. La politique de développement social portée par le CCAS se heurte à en conflit avec l'émergence de toute une gamme de dispositifs participatifs portés directement par les services de la ville. Ces deux visions complémentaires sur le papier génèrent certains conflits internes.

#### **2.2.1 L'ÉLARGISSEMENT DE LA DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL**

La démarche de développement social commencée dans le quartier de la Ville Neuve à travers les financements de la politique de la ville au début des années 1990 s'étend à l'ensemble du territoire pendant la deuxième moitié de la décennie. La multiplication des appels à projets initiée par l'État, dans un contexte de dégradation du climat social et politique national, apparaît comme une occasion favorable pour la municipalité. Les financements alloués lui permettent de construire une politique municipale de développement social. Comme le dit sa promotrice, « au-delà du travail classique, il y avait besoin d'engager une vraie démarche autour de la participation des habitants, autour d'un projet social de territoire, autour de questions thématiques plus large de ce qu'on faisait à l'époque. » (Soraya S., entretien avec l'auteur, 16/01/2016) La municipalité, favorable aux démarches de développement

communautaire, n'hésite pas aller à l'encontre des positions de l'État porteur d'un discours universaliste. C'est par exemple le cas de l'instauration du collectif « cité plurielle » engageant réflexions et actions sur le thème de la lutte contre les discriminations.

En 1994, pour répondre à l'injonction de l'État d'instaurer un plan local d'intégration, le CCAS crée le collectif « cité plurielle ». L'objectif pour l'organe municipal est d'instaurer un débat public autour du thème de la lutte contre les discriminations. Sa position s'oppose profondément à la vision défendue par l'État. Le titre de la première conférence l'illustre clairement : « Pour en finir avec l'intégration ». Saïd Bouamama, sociologue engagé dans des luttes syndicales et ouvrières, et liées à l'immigration, intervient lors de cette première rencontre. Il parle notamment des enfants des deuxième et troisième générations issus de l'immigration postcoloniale. Cette première participation marque le début de 22 ans de collaboration entre le sociologue et la municipalité, qui ont affecté fortement la manière d'aborder et d'implanter ces politiques publiques.

---

**Encadré 15 : De la maison des solidarités et des initiatives citoyennes (MSIC) à la municipalisation des centres sociaux**

La MSIC est ancien local appartenant à un fleuriste, situé dans le cœur du quartier de grands ensembles du Village II. Au début des années 2000, alors que la municipalité dispose de quelques moyens financiers et des ressources humaines suffisantes, le maire, le directeur du CCAS et sa directrice adjointe décident d'ouvrir ce nouveau service public. Face au manque d'implantation du centre social géré par la caisse d'allocations familiales (CAF) dans le quartier et à sa dynamique de service plus que de projet, la MSIC doit permettre de favoriser les solidarités à partir de l'accompagnement des initiatives citoyennes. L'enjeu est clairement d'élargir la politique de développement social initiée par le CCAS. L'enjeu est de créer des espaces où les habitants peuvent s'investir tout en trouvant du service permettant l'accès aux droits. Toutes les semaines, des débats thématiques sur des sujets de société, choisis par les habitants (éducation populaire, chômage, RMI), se déroulent.

Lors du désengagement de la CAF de la gestion directe des centres sociaux, la ville fait le choix de les municipaliser face à l'absence d'associations suffisamment structurées capables de les gérer. Dorénavant, la politique de développement social du CCAS passe par des outils de proximité que sont les centres sociaux.

---

Cette perspective radicale de la lutte contre les discriminations se retrouve plus largement dans les manières d'aborder les politiques publiques et la participation populaire. Selon Soraya S., directrice adjointe, la transformation de la société ne peut se faire que par le bas,

à travers l'appui aux initiatives citoyennes et aux renforcements des liens de solidarité entre individus. Ainsi, le CCAS développe ses propres outils de proximité afin de mettre en œuvre sa politique de développement social. La maison des solidarités et des initiatives Citoyennes (encadré 15) en est le premier exemple. Elle influence par la suite, la reformulation des projets des centres sociaux lors de leur municipalisation.

### 2.2.2 LE TOURNANT PARTICIPATIF DU COMMUNISME MUNICIPAL

En parallèle de l'approfondissement et de l'élargissement de la politique de développement social à destination des populations les plus précaires, la mairie diversifie son offre de participation publique. Dès la fin des années 1990, une série de nouveaux dispositifs participatifs émergent. En 1997 et 1998, le conseil consultatif à la vie locale, les conseils de quartier, le conseil des retraités, mais également le Forum 21 naissent. En 2001, les premières assises citoyennes ont lieu à l'échelle de toute la ville. En novembre 2002, les comités de quartiers remplacent les conseils consultatifs à la vie locale (CCVL). Pour l'équipe municipale, c'est l'occasion d'avoir un temps d'échange et de débat avec la population sur chacun des quatre grands quartiers de la ville, avec une fréquence de trois réunions par an. Finalement en 2004, la charte de la participation est écrite et approuvée par environ un demi-millier d'Échirollois. Ces dispositifs ciblent des territoires et des populations différentes. En accord avec le discours du maire, le développement de cette offre répond à une volonté politique de dynamiser la démocratie représentative.

[...] ça ne pouvait plus être des décisions qui tombaient par le haut. Le mandat de six ans, ça ne veut pas dire qu'il faut convaincre les six ans. Moi, j'ai cette idée qu'il ne peut y avoir... une vraie politique représentative, démocratie représentative, que si elle était constamment régénérée par une participation citoyenne forte. (Renzo Sulli, entretien avec l'auteur, 18 janvier 2016)

Comme dans le cas des villes de St-Denis et Aubervilliers (Bacqué et Sintomer, 2001), l'instauration de ces instances consultatives facilite la concertation, la circulation de l'information et le contact direct avec les habitants. Elles apparaissent comme « un substitut au canal de communication que représentait la structure militante du PCF et de ses mouvements satellites. » (p.240) C'est d'ailleurs ce que semble confirmer le témoignage de la directrice générale des services responsable de la reformulation de cette offre.

Il y a une forme ici très établie. [...] les élus sont là. On échange avec la population sur cette base-là, sur des éléments qui sont assez construits. [...] [Les gens] ils viennent pour voir le maire pour l'entendre. [...] À chaque fois qu'on commençait un travail d'évolution par rapport à ces instances-là, on sentait qu'il y avait une force, une pratique, qui avait bien fonctionné

parce qu'on remplissait des salles. Globalement, les gens n'étaient pas mécontents. (Lorena S. , communication personnelle, 6 janvier 2016)

Si l'on suit les observations des deux chercheurs précédemment cités, ces dispositifs permettent de reconstituer de nouvelles formes d'affiliations politiques entre le milieu associatif ou les anciens militants et la municipalité. Cependant, ces formes d'affiliations sont socialement sélectives. Les populations les plus précaires, les jeunes, mais également les populations étrangères y sont largement sous-représentées. Ainsi, cette nouvelle offre de participation apparaît comme un canal de communication politique pour l'équipe municipale. Ces instances sont des espaces de communication et de plébiscite de l'action municipale, comme nous le montre le cas de l'approbation de la première charte de la participation de la ville d'Échirolles en 2004 (encadré 16).

### **Encadré 16 : Une charte de la participation très largement approuvée**

Le 16 décembre 2004, après plus d'un an de concertation avec les habitants de la ville le conseil municipal d'Échirolles approuve la charte de la participation. Les objectifs de ce document consistent à poser les règles pour organiser le rôle et les principes de coopération entre les habitants, les élus et les professionnels ; préciser les engagements de chacun en matière de concertation ; et décrire les instances et l'organisation de la concertation sur le territoire communal<sup>1</sup>. Démarche relativement rare pour être soulignée, la ville concerte sur les manières de concerter. Pendant un an, les élus présentent la charte dans les comités de quartier. Ensuite, elle fait l'objet d'un vote, où l'ensemble des habitants échirollois est invité à se prononcer lors des assises citoyennes. Alors que près d'un demi-millier de votants s'est prononcé, le oui l'emporte à une large majorité.

La diversification de l'offre participative en fonction des publics et des territoires semble être une stratégie claire du maire afin de permettre une participation large.

Le choix principal qui a été le nôtre, il ne peut pas y avoir de participation large des habitants, s'il n'y a pas des lieux et des structures diverses. Parce que, même si c'est compliqué et prenant, les habitants ne sont pas les mêmes, ils n'ont pas les mêmes préoccupations, ils n'ont pas les mêmes milieux sociaux, ils n'ont pas le même âge. C'est illusoire de penser qu'il peut n'y avoir qu'une forme, qui serait synthétique de la participation habitante. Il faut créer toute cette diversité pour que les habitants puissent aller se passionner et intervenir là où ils se sentent à l'aise, utiles. Et si l'on veut traiter des sujets multiples, il faut des instances multiples. (Renzo Sulli, entretien avec l'auteur, 2016)

Néanmoins, rien ne garantit qu'il ne s'agisse pas d'un discours reconstruit *a posteriori* par le chef de l'exécutif. L'absence de témoignage pendant cette période rend difficile toutes sortes

---

<sup>1</sup>Numéro spécial « Cité citoyen » charte de la participation citoyenne à Échirolles, version intégrale Juillet 2011

d'analyse quant au fonctionnement et à la complémentarité de ces instances. Par ailleurs, la surreprésentation des femmes dans ces instances comme l'ont détecté Yves Sintomer et Marie-Hélène Bacqué se confirme dans notre cas. Ceci peut s'expliquer par le travail des centres sociaux. En effet, ces derniers notamment à travers leurs actions en direction de la petite enfance et du soutien scolaire, s'adressent surtout à un public féminin. De ce fait, lorsque des comités de quartier sont organisés, les femmes mobilisées sont invitées à y participer. En ce sens, il y aurait une certaine transversalité entre les espaces de concertation du CCAS et de la Ville. Mais, ces deux visions s'opposent rapidement, notamment dans le cadre du premier programme de projet de renouvellement urbain. La concentration des financements sur la question urbaine et la recentralisation de l'action de l'État dans le pilotage des projets contraint les élus locaux et diminue progressivement l'espace relatif aux démarches de développement social. La mise en œuvre du premier projet de renouvellement urbain sur le territoire d'Echirolles l'illustre parfaitement.

### 2.3 DU DEVELOPPEMENT SOCIAL AU DEVELOPPEMENT LOCAL : VERS LA RATIONALISATION DE L'OFFRE DE PARTICIPATION PUBLIQUE (2005-2013)

En 2003, l'Assemblée Nationale approuve la loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Elle instaure l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Ce nouvel organe de l'État a pour mission de transformer en profondeur les banlieues françaises, en instaurant la « mixité sociale »<sup>1</sup> à partir de la démolition/reconstruction des grands ensembles. Ce programme dont le succès fait débat (Donzelot, 2012a), est également le symbole d'une recentralisation de l'action de l'État (Epstein, 2013b) à travers le développement de nouveaux modes d'intervention et d'outils, par l'intégration des préceptes du *New Public Management* notamment à partir de « l'agencification » (Epstein, 2013) et le développement du « projet » (Pinson, 2009). Cette recentralisation bouscule les pratiques sur les territoires. Alors que le volet social est initialement délaissé, les « émeutes urbaines »<sup>2</sup> de 2005, qui se déroulent à la suite de la mort de Zyed Benna et Bouna Traoré, poussent le gouvernement de Dominique de Villepin à créer l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), bien moins dotée que son équivalent urbain.

En 2005, à Echirolles, comme partout en France, les émeutes éclatent. Mais le travail de proximité mené depuis de nombreuses années permet aux élus d'entamer un dialogue sur

---

<sup>1</sup> Pour une discussion critique sur le concept de mixité sociale : Charmes Eric et Bacqué Marie-Hélène, *Mixité sociale, et après ?* Paris, PUF.

<sup>2</sup> Terme majoritairement utilisé par les médias, chercheurs et acteurs politiques à l'époque pour qualifier ces événements. Cette lecture justifie alors la création de l'ACSé. Néanmoins, certains sociologues et militants lui préfèrent le terme de « révolte », pour ne pas effacer leur caractère profondément politique (Bacqué, Epstein, Ouardi, Simon, et al., 2015).

l'ensemble des territoires impactés. Certains jeunes hommes, habitants du quartier, membres actifs d'une association, facilitent le dialogue. Ils organisent des réunions entre les « jeunes » et les élus. L'objectif est de créer un espace de dialogues, comme se souvient l'un des membres de l'association, aujourd'hui directeur d'un des centres sociaux de la Ville Neuve.

À cette époque, on brassait jusqu'à 80 jeunes. Le débat était super tendu. Les jeunes ne prenaient pas de pincettes. Ils le disaient avec leurs mots. Ils étaient chez eux. Ils estimaient être chez eux dans leur territoire, dans leur salle. Ils trouvaient ça un peu bizarre que les élus cherchent à comprendre et à discuter avec eux. Il y avait un peu l'idée qu'il fallait qu'on casse et qu'on brûle pour qu'on vienne à notre rencontre et puis ils essayaient de comprendre et d'améliorer les choses. C'était un peu un mélange, une confusion dans les têtes de tout le monde. Ça donnait lieu à des échanges très intéressants entre les jeunes et les élus. J'étais avec K. On était les deux responsables de l'association pour les temps d'accueil. On s'est retrouvé à faire l'interface, à organiser ces temps réguliers avec les élus, puis avec la police. On a reçu le directeur départemental, le chef de la police nationale. On a organisé plein de rencontres pour permettre aux jeunes de dire des choses et d'avoir les bons interlocuteurs. (S.K, entretien avec l'auteur, 4 janvier 2016)

En parallèle de ces événements, la ville entame la rénovation urbaine du Village II. Ces événements confirment la nécessité, pour l'institution, d'intervenir dans les quartiers populaires, mais surtout d'établir des espaces de dialogues quasi quotidiens avec les habitants. Néanmoins, la gouvernance de l'ANRU et la structuration du programme laissent relativement peu de marges de manœuvre à la mairie quant aux orientations stratégiques du projet, notamment en terme de démolition/reconstruction, mais également d'organisation spatiale de l'espace, rendant de fait le dialogue avec les habitants complexes. L'intervention de l'ANRU implique ainsi une restructuration de l'offre de participation publique au sein de la ville d'Échirolles. De la logique de développement social promue par le CCAS, on assiste à un basculement progressif vers des logiques de gestion urbaine de proximité, visant à accompagner le projet urbain, sans véritable discussion de fond sur l'avenir du quartier. Les démarches de concertation du projet se limitent souvent à de simple campagne de communication (Epstein, 2013). Ce basculement se traduit localement à Échirolles par l'émergence d'une nouvelle offre de participation publique aboutissant à une mise en concurrence des services municipaux qui se réclament du développement social local<sup>1</sup>, Elles portent des conceptions différentes : l'une centrée sur le développement social, l'autre sur le développement local. Cette différenciation se faite sur la base de leur usage local, et non sur un cadre théorique précis. Elles n'ont donc pas nécessairement vocation à être généralisables,

---

<sup>1</sup> Le développement social local est une catégorie non cadrée sur le plan théorique mais qui trouve sa force dans son opérationnalité. En effet, il a notamment donné les lieux à des formations spécifiques et à de nouvelles pratiques basée sur la participation des habitants chez les professionnels des centres sociaux. (Mansanti, 2005)

bien qu'un travail d'identification de la concurrence entre services municipaux puisse être engagé sur cette base.

### 2.3.1 LA CONCERTATION DU PROJET DE RENOVATION URBAINE VILLAGE II : ENTRE DEVELOPPEMENT SOCIAL ET GESTION DE PROJET URBAIN

#### **Encadré 17 : Le centre social Village Sud<sup>1</sup> (ex MSIC)**

Le centre social Village Sud fédère et coordonne les acteurs du territoire (habitants, bénévoles, associations, professionnels et élus) autour du « **réseau de territoire** ». Selon le directeur du centre social, le réseau est le premier maillon du processus de concertation. Son objectif est d'améliorer le cadre de vie et la vie sociale du quartier. Ce réseau s'appuie sur deux instances thématiques.

**1/La convention de rénovation urbaine instaure la mise en place d'un dispositif de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP).** Il vise à accompagner le projet urbain tout en améliorant le quotidien des habitants. Le directeur du centre social et la cheffe de projet urbain organisent chaque semaine des visites avec les habitants et les partenaires du projet pour faire un état des lieux des problèmes de proximité à résoudre. Pour la ville et le bailleur, les enjeux sont : améliorer la gestion à long terme et pérenniser les investissements ; veiller à la qualité de vie des habitants pendant la phase de travaux (entretien en continu, sécurité des chantiers, nuisances) ; amener les habitants à mieux respecter leur cadre de vie (gestion des déchets, tri sélectif, propreté urbaine).

**2/Le groupe « vie sociale »** est un espace d'échanges entre habitants du quartier. Il existe depuis 2003. L'objectif est de faire remonter les préoccupations des habitants et associations aux services municipaux. Chaque mois, une trentaine d'habitants se réunissent, dont une minorité est adhérente à une association de quartier. Les habitants définissent l'ordre du jour (tranquillité publique, programme d'animation en direction des habitants, fêtes de quartier)

La concertation sur le projet de renouvellement urbain se structure à deux niveaux. Le premier se constitue autour du comité de quartier. Le maire anime ces réunions publiques en compagnie des principaux adjoints. En collaboration avec le bailleur social de la société dauphinoise pour l'habitat (SDH), elles associent l'ensemble de la population. Elles sont des lieux importants pour le débat, la discussion et la remise en cause du projet, pendant sa phase d'élaboration, puis sa mise en œuvre. Ces réunions se déroulent tous les trimestres, et plus

<sup>1</sup> La description se base sur un extrait du mémoire de master de Riad Jleil (2016) qui est également directeur de ce centre social.

fréquemment en cas de nécessité. Le second niveau se déroule plus en proximité, autour du centre social Village Sud (encadré 17). Le service aménagement et urbanisme et le centre social copilotent le projet. La cheffe de projet est responsable des considérations techniques. Le directeur du centre social conduit le volet social et la démarche de concertation. Une agente de développement, financée dans le cadre du contrat urbain de cohésion sociale, accompagne la démarche au sein du centre social.

Les démarches de développement social et de démocratie locale avançaient séparément. Dorénavant, la tentative de pilotage globale de l'ensemble des démarches de concertation semble faire basculer les objectifs de développement social à la faveur de la mise en œuvre d'une politique publique de l'État. L'absence de moyens dédiés à la mise en œuvre d'un projet social, comme cela avait pu être le cas dans le cadre de la procédure de développement social des quartiers de la Ville Neuve, fait progressivement basculer les objectifs du centre social. Il passe d'une logique de développement social à celui de l'approbation d'un projet urbain et de sa bonne gestion de proximité. Ainsi, alors que la politique de développement social et de démocratie locale semblait se mettre en œuvre de manière relativement parallèle, elles vont s'inscrire dans une seule et même dynamique, celle du renouvellement urbain. La démarche de proximité accompagne de manière plus fine le projet, mais permet également une certaine forme d'instrumentalisation de la participation citoyenne pour mener le projet de renouvellement urbain. L'exemple de la pétition en faveur de la rénovation urbaine (encadré 18) illustre ces formes d'instrumentalisation. Pendant ces premières années, la concertation se passe relativement bien. Le travail de proximité porte ses fruits. Le relogement des habitants des immeubles voués à la démolition s'est déroulé sereinement. De plus, la réhabilitation des appartements n'a pas engagé d'augmentation des loyers.

**Encadré 18 : La ville contre l'État : l'instrumentalisation de la participation habitante – une pétition en faveur de la rénovation urbaine**

Comme le maire se plaît à le dire en réunion publique, Échirolles est la seule ville de France où 600 habitants ont signé une pétition en faveur de la rénovation urbaine. Mais comme l'explique le directeur du centre social, cette démarche est à l'initiative de la ville. Les professionnels du centre social invitaient les habitants à signer une pétition pour la réhabilitation du quartier sans parler de démolition.

### 2.3.2 DEVELOPPEMENT SOCIAL VS DEVELOPPEMENT LOCAL : LA RATIONALISATION DE L'OFFRE DE PARTICIPATION PUBLIQUE

Les élections d'avril 2008 voient encore le score du parti communiste diminuer. Même si la liste d'union de la gauche menée par Renzo Sulli rassemble encore la majorité des Echirollois votants (57 % des votes exprimés au premier tour de l'élection), sa base électorale se fragilise. Comme à l'échelle nationale, l'abstention et la non-inscription sur les listes électorales progressent malgré le sursaut observé aux élections présidentielles de 2007. Cet affaiblissement de la participation se fait ressentir dans les quartiers de la politique de la ville et en particulier aux Essarts et Sérieux, bien qu'elle soit moins faible que dans d'autres quartiers populaires<sup>1</sup>. L'abstention à Essarts-Surieux (53%) est de huit points supérieure à la moyenne municipale (45%). De plus, elle ne prend pas en compte les non-inscrits sur les listes électorales, phénomène touchant principalement les populations issues de l'immigration, et les non-diplômés<sup>2</sup> (Peugny, 2015). L'année 2008 est le théâtre de la crise économique mondiale. Elle engage une période d'austérité de l'État pour la prochaine décennie. Elle touche directement les finances publiques locales obligeant les collectivités à revoir leur mode de gestion en profondeur. La ville d'Échirolles ne déroge pas à la règle comme le confirme la directrice générale adjointe de la mairie.

Il ne faut pas l'oublier, on a monté tous ces outils à des moments où l'on avait des moyens beaucoup plus importants qu'aujourd'hui, tant pour travailler la participation que pour apporter des réponses. À partir du moment où l'on change de logiciel, on est vraiment en train de changer de cadre de travail dans l'action publique. On ne peut plus faire comme si on était sur les mêmes questions. Là où hier on mettait une équipe dédiée pour travailler sur un territoire avec un, ou deux, voire trois ou quatre ADL,<sup>3</sup> en lien avec les habitants et où l'on était capables d'apporter des réponses calées par rapport à ça, aujourd'hui, on ne sait plus le faire. Et bien si l'on reste dans cette même logique de travail on va juste créer de la frustration du côté des habitants et de notre côté parce qu'on va avoir le sentiment de tout mal faire. (Lorena S., entretien avec l'auteur, 2016)

Dans ce contexte, la ville d'Échirolles s'engage dans une refonte en profondeur de son intervention dans les territoires. D'une logique d'ultra proximité et d'action sociale, jusque-là privilégiée, portée par le service « développement social » du centre communal d'action sociale, la mairie renforce progressivement le rôle du service « vie des

---

<sup>1</sup> « Le 21 avril 2002, le taux d'abstention dans les bureaux de vote situés en « zones urbaines sensibles (ZUS) était supérieur de 13 points à la moyenne nationale », (Braconnier, Dormagen, 2007, p.10)

<sup>2</sup> Les différences des découpages entre les IRIS de l'INSEE, le périmètre du QPV et les périmètres des bureaux de vote ne nous permettent pas d'avoir une estimation précise de la proportion de non-inscrits sur les listes électorales dans le quartier Essarts-Surieux.

<sup>3</sup> Agent de développement local

quartiers/égalité/citoyenneté », responsable de la démocratie locale, de la politique de la ville et du financement des associations échirolloises (figure 9).

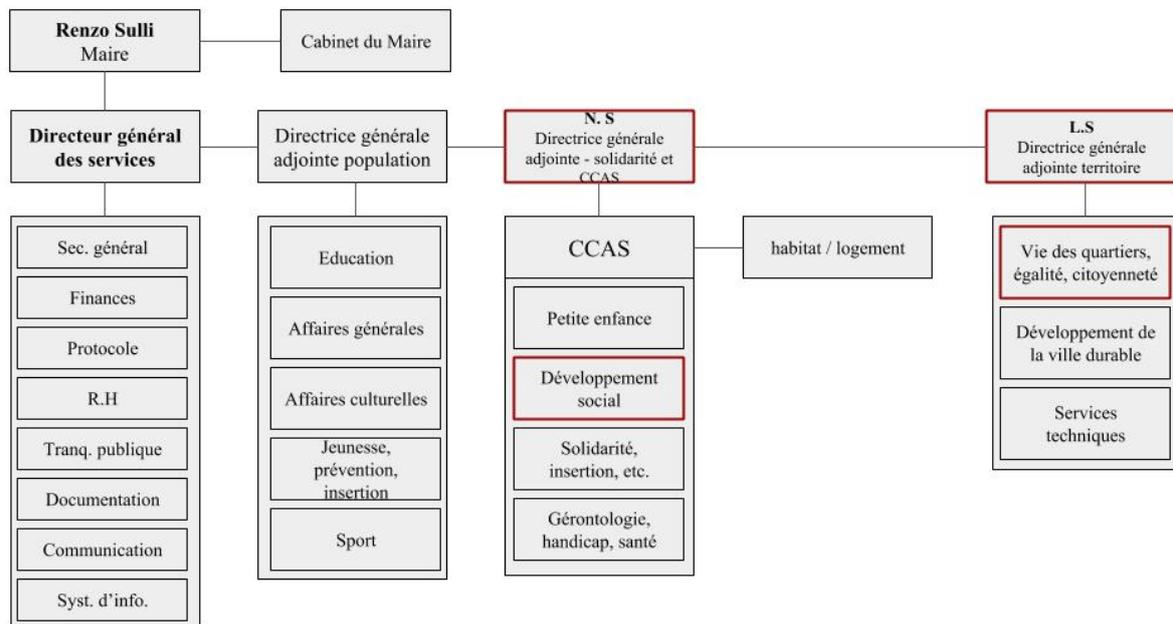


Figure 9: Organigramme simplifié de la ville d'Échirolles (février 2018)

Ces services ont des missions très proches. Ils sont en effet tous les deux chargés de s'assurer de la coordination des acteurs du territoire, l'un au travers de l'animation des dispositifs de la politique de la ville, l'autre via l'action des centres sociaux et de ses dispositifs de droit commun. Néanmoins, ils ne sont pas du tout soumis à la même gouvernance. En effet, l'un fait partie du CCAS, établissement public administratif, présidé par le maire et géré par un Conseil d'administration composé pour moitié de conseillers municipaux, et pour moitié de membres de la société civile, c'est-à-dire d'associations ou d'institutions qui portent une mission d'insertion et de lutte contre l'exclusion. Le service vie des quartiers est pour sa part un service municipal sous la responsabilité de l'exécutif municipal. Ainsi, ces services entrent en concurrence. Des conflits plus ou moins ouverts émergent entre eux et leurs agents associés. Selon les directrices générales adjointes, ces conflits sont relatifs à des conceptions différenciées de l'action publique territoriale. La première, responsable de la politique de développement social de la ville, est issue des luttes urbaines et antiracistes de la fin des années 1970 et du début des années 1980. Critique vis à vis l'institutionnalisation de la politique de la ville, elle est en faveur du développement d'une politique sociale de droit commun volontariste s'attaquant aux problèmes structurels que sont les inégalités sociales et économiques.

Moi, je pense que la politique de la ville a trop pris la place des politiques de droit commun. [...] ça devait être une politique qui permette d'avoir des moyens un peu plus importants sur

des quartiers qui en ont un peu plus besoin et l'expérience que j'ai moi, c'est qu'on n'était pas du tout à la hauteur des enjeux qui se jouaient. Les financements étaient distribués là où ils n'étaient pas nécessaires. Je crois qu'on ne met pas l'argent là où il y en a le plus besoin. Donc, c'est mon regret. [...]. On ne parle plus des questions d'inégalités sociales et économiques. Mais le lien social, le vivre ensemble remplace tout. Comme si ça allait remplacer le problème de fond que sont les inégalités. Je trouve qu'une des critiques les plus fortes de la politique de la ville que je fais aujourd'hui, c'est qu'on a renversé la façon de poser les questions, aujourd'hui encore. Je pense que ce n'est pas comme ça qu'on va régler les problèmes de fond. On a toujours eu des relations difficiles [entre-le] CCAS et politique de la ville parce que je pense qu'il y a un mal attendu, un vrai malentendu entre, ce que doit jouer une politique sociale de droit commun et en quoi un service politique de la ville avec des moyens spécifiques vient renforcer ça, non pas remplacer ça. Je pense qu'on n'a pas su. Je ne sais pas si dans d'autres villes, il y a des expériences plus fructueuses de ce point de vue-là, mais sur Échirolles, on n'a pas toujours réussi à porter ça ensemble. (Soraya S., entretien avec l'auteur, 2016)

La seconde, se réclamant du développement local, et responsable du pilotage des dispositifs de la politique de la ville, s'est formée au début des années 1990, lors de la première vague d'institutionnalisation de la politique de la ville. Bien qu'elle puisse être critique, dans une perspective plus pragmatique, elle s'appuie sur ces dispositifs pour construire l'intervention municipale dans les territoires.

Je pense qu'il y a la question de comment on travaille sur les territoires, qui travaille sur ces territoires. Moi j'arrive de l'extérieur. Je suis arrivée tranquillement et en même temps en perturbant plein de choses sans même m'en rendre compte. Je pense qu'il y avait le souhait de ne pas voir perturber un travail qui était structuré autour des territoires d'une certaine façon, etc. Je pense que le CCAS n'adhère pas ou n'adhérait pas au travail autour de la politique de la ville. Je peux le comprendre et je peux même parfois partager. En gros, on travaille sur des politiques spécifiques là où il faudrait travailler des politiques structurelles. Ces logiques d'actions elles ont été pensées lorsqu'on était plus sur l'action sociale du côté des CCAS et puis maintenant on y vient. Ces éléments j'en hérite aussi. J'amène ma pierre à l'édifice. Quand j'arrive, il y a déjà des discussions autour de la place de ces politiques de la ville. Donc, sans doute un peu de tout ça interagit dans les tensions qui peuvent être en place. (Lorena S., entretien avec l'auteur, 2016)

Très concrètement, ces divergences de conceptions se traduisent par le fonctionnement en parallèle d'espaces de coordination des acteurs du territoire et de participation des habitants des deux services sans la moindre coordination. Le service municipal organise des « groupes quartiers » en vue de préparer la programmation du contrat de ville. Deux fois par an, ce groupe réunit dans chaque quartier prioritaire les différents acteurs associatifs et institutionnels bénéficiant du financement de la politique de la ville ainsi que quelques financeurs (Métropole, État). En octobre, cette réunion est l'occasion de faire un bilan des

actions, transmettre les orientations des financeurs pour la programmation à venir et identifier les enjeux du territoire. En février, une synthèse de la programmation est réalisée. Les différents acteurs financés présentent leurs actions et les enjeux du territoire sont discutés. En fonction des années, et des agents de développement local animant la démarche, elle peut se résumer à une stricte animation d'un dispositif financier sans discussion autour des enjeux de territoire. Certaines années, les membres du CCAS ont une consigne informelle de ne pas participer à ces réunions. Alors qu'il est le principal bénéficiaire des subventions de la politique de la ville<sup>1</sup> sur le territoire échirollois, le CCAS construit un rapport de force avec les services municipaux afin d'influencer la programmation des subventions demandées. En parallèle, il organise des « réseaux de territoire », réunions associant les acteurs de proximité du territoire et les habitants. Dans ce cadre, les enjeux de proximité sont discutés. Les acteurs de la politique de la ville ne sont pas invités.

Ainsi, les transformations de l'action publique locale se font de manière conflictuelle. Les espaces de dialogues au sein de l'administration sont sous tension au détriment d'une action coordonnée et d'une action publique efficace. La concurrence entre ces services se fait à la faveur d'une multiplication des espaces de concertation, aboutissant à une surmobilisation des habitants. Le manque d'articulation entre les services complique la résolution collective de problèmes très concrets. L'inefficacité du dispositif de gestion urbaine de proximité sur le quartier de la Ville Neuve d'Échirolles en est l'expression. Depuis 2012, aucun projet s'inscrivant dans le cadre de la GUSP n'a pu être coconstruit avec les habitants. En effet, les conflits entre les services de la ville et le CCAS empêchent la réalisation du travail avec les habitants. Après plusieurs années de financement du poste dans le cadre du contrat urbain de cohésion sociale, l'action n'est plus soutenue.

## 2.4 DE LA REFORME DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AU CONSEIL CITOYEN ESSARTS-SURIEUX (2013-2015)

À la fin de l'année 2012, le gouvernement Ayrault amorce la concertation sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Son objectif est de poursuivre la rénovation urbaine des quartiers en difficulté, concentrer les moyens de la politique de la ville sur les territoires les plus nécessaires, et renforcer la mobilisation du droit commun. Les discussions impliquent notamment une refonte de la géographie prioritaire sur la base d'un critère unique : le revenu médian. Alors que le lancement de la grande concertation se fait

---

<sup>1</sup> En 2015, le CCAS d'Echirolles est bénéficiaire de 126 000 euros de subvention dans le cadre du contrat de ville de l'agglomération grenobloise. Cela représente 34,5% du total des subventions de la politique de la ville attribuées pour les quartiers prioritaires de la ville d'Echirolles.

en l'absence des principaux concernés<sup>1</sup>, François Lamy, ministre délégué à la ville, demande à la sociologue Marie-Hélène Bacqué et au militant associatif Mohamed Mechmache d'élaborer des propositions concrètes pour mieux prendre en compte la question de la participation<sup>2</sup>. Cette démarche inédite apparaît à la fois comme un coup de communication politique important pour le gouvernement, tout en ouvrant des perspectives quant à la réalisation d'une réforme profonde de la politique de la ville<sup>3</sup>. Le 8 juillet 2013, devant une assemblée composée de journalistes, de responsables associatifs, d'universitaires et de représentants de l'administration d'État, le duo remet au ministre le rapport *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*. Comme se le rappelle la sociologue, « 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. » (Bacqué, 2015)

Dans l'agglomération grenobloise, cette réforme prend une dimension particulière. La commission auditionne beaucoup de collectifs et associations du quartier de la Villeneuve de Grenoble<sup>4</sup>. Olivier Noblecourt, maire adjoint à la ville de Grenoble, est membre de celle-ci. Bien que la loi ne s'inspire que très peu des propositions faites dans le rapport, elle apparaît, à la veille des élections, comme une opportunité pour refonder la démocratie métropolitaine grenobloise. La liste « Grenoble : une ville pour tous », menée par Éric Piolle (EELV), fait de la refonte de la démocratie locale, la clef de voute de son programme. Mohammed Mechmache participe à l'un des meetings de campagne. Le programme intègre la proposition de constitution de tables de quartier dans les territoires de la politique de la ville et élargit les conseils citoyens à l'ensemble des quartiers de la ville.

À l'échelle associative, la dynamique engagée par l'écriture du rapport aboutit à la création de la coordination nationale *Pas Sans Nous*. Se considérant comme un syndicat des quartiers populaires, la coordination a pour mission d'impulser des propositions auprès des pouvoirs publics, notamment en portant les propositions du rapport ; d'être porte-voix des habitants et des acteurs ; d'être un espace de ressources et de transmission, mais également

---

<sup>1</sup> Lors du lancement de la concertation nationale, le 11 octobre 2012 à Roubaix, les associations d'habitants des quartiers populaires sont les grandes absentes.

<sup>2</sup> Pour un récit réflexif sur cette expérience de cette collaboration cf : Bacqué, M.-H. (2015). De la recherche à l'expertise et à l'engagement. Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la ville. *Sociologie*, 6(4), 401-416. <https://doi.org/10.3917/socio.064.0401>

<sup>3</sup> « C'est un peu ce qu'il s'est passé autour du rapport de Mohamed et Marie-Hélène. Au départ, il y avait une vraie volonté de travailler sur l'action et la participation des habitants. [...] L'idée du rapport de nommer Marie-Hélène et Mohamed, si je suis un peu cynique, il y a un peu une logique de coup de communication. Réussir à embarquer Mohamed Mechmache dans cette histoire. [...] Au démarrage, je l'ai pris comme une instrumentalisation de Mohamed Mechamache. » (Entretien de Jérémie Louis avec l'une des conseillères du cabinet du ministre de la ville, 2017)

<sup>4</sup> Villeneuve Debut, les ateliers populaires d'urbanisme de la Villeneuve, et l'alliance citoyenne.

d'expérimentation et de formations<sup>1</sup>. À Grenoble, une partie des acteurs associatifs des quartiers populaires forme une coordination locale.

Enfin, dans une perspective institutionnelle, les professionnels de la participation et de la politique de la ville amorcent une réflexion sur une refonte de la démocratie participative au niveau intercommunal. Le but est de dessiner un cadre réglementaire commun à soumettre à la nouvelle équipe. Bien que la construction d'une vision métropolitaine semble difficile face à la prégnance des intérêts municipaux, il n'en reste pas moins que ces discussions aboutissent à l'émergence de groupes de travail plus ou moins formels entre techniciens. À leur suite, des expérimentations naissent dans le cadre de la constitution des conseils citoyens, notamment dans les villes de Grenoble et Échirolles. C'est le sujet de cette dernière sous-section.

#### 2.4.1 « POUR UNE REFORME RADICALE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE » : VERS UNE REFONTE DE LA DEMOCRATIE METROPOLITAINE GRENOBLOISE ?

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine impose, dans l'article 7, la création de conseils citoyens. Bien que cette réforme conforte les maires dans leur rôle de « patrons » de la politique de la ville (Kirszbaum, 2013), la souplesse du cadre législatif (encadré 19) oblige les professionnels à se l'approprier et à réfléchir à leur mise en œuvre concrète.

De ce fait, bien avant l'approbation de la loi, la direction de la « cohésion sociale et de la Politique de la ville » de Grenoble Alpes Métropole engage un cycle d'échanges sur la participation des habitants à la politique de la ville. Le cabinet Arpenteur mène la démarche au travers de<sup>2</sup> quatre rencontres. La première, intitulée « Réformer radicalement la politique de la ville ? », établit un dialogue sur les pistes ouvertes par le rapport Bacqué-Mechmache. Elle réunit une quinzaine de professionnels. Pascal Aubert, membre du collectif Pouvoir d'agir, engagé dans la commission, vient discuter certaines propositions. Le second temps, « Réalités de terrain », vise à croiser les expériences des acteurs investis sur le terrain pour identifier les forces et les points d'appui potentiels dans les quartiers et les communes. La troisième rencontre se donne pour objectif d'interroger la création d'une agora avec les

---

<sup>1</sup> Pour un détail des missions et du fonctionnement de la coordination nationale *Pas Sans Nous* : <https://www.passansnous.org>

<sup>2</sup> « L'association Arpenteur, issue de la maîtrise d'œuvre d'architecture et d'urbanisme créée en 1981, a été fondée en 1993 par Pierre Mahey, urbaniste architecte, et Anne Cordier. Installée à Fontaine, dans l'agglomération grenobloise, l'équipe regroupe huit salariés qui "mettent leurs compétences professionnelles d'animateurs, de rédacteurs, de réalisateurs au service d'espaces publics de débat, de lieux de formation et de réseaux de collectifs de quartiers en France et en Europe. Arpenteurs cultive de multiples connexions avec des professionnels investis dans le champ de l'urbanisme participatif" (Carrel, 2013, p.182). Il a eu l'occasion de former une grande partie des professionnelles de la politique de la ville de l'agglomération de Grenoble.

habitants pour coconstruire les nouveaux contrats de ville. Les questions suivantes se sont posées : avec qui ? Quels sont les enjeux pour l'agglomération ? Comment travailler à l'échelon intercommunal ? Enfin, la quatrième séance clôture le cycle. Elle avait pour but de débattre d'une méthodologie associant les futurs conseils citoyens à l'élaboration du prochain contrat de ville.

---

**Encadré 19 : Cadre réglementaire des conseils citoyens – extrait de l'article 7 de la loi n° 2014-173**

« 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 représentants des associations et 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 spécifiques 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. »

---

Ces réunions rassemblent entre 15 et 30 personnes. Ce sont majoritairement des professionnels de la politique de la ville et de la participation des communes urbaines de la région grenobloise. Quelques élus de communes rurales ainsi que des militants associatifs membres de l'union des associations d'habitants du Grand Grenoble sont également présents. L'affluence à ces réunions reflète les attentes suscitées par la démarche menée par Marie-

Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache et l'envie de renouveler en profondeur la politique de la ville tant dans les quartiers populaires qu'à l'échelle de toute la métropole. Néanmoins, la teneur des débats est symptomatique de la difficulté d'Arpenteur et de La Métro à construire une vision partagée. En effet, la diversité des profils (élus, professionnels, militants associatifs), mais également des perspectives (urbain/rural ; quartier de la politique de la ville ou non) tracent certains clivages qui rendent l'exercice compliqué.

Le récent élargissement des frontières intercommunales à 49 communes pour atteindre le seuil des 400 000 habitants, indispensable pour devenir une métropole, bouscule les rapports de force au sein de l'agglomération et interroge directement les mécanismes de solidarité intercommunale. Ainsi, les acteurs les moins rompus à la logique de la politique de la ville, remettent en cause le bien-fondé même de celle-ci et la nécessité d'établir des dispositifs participatifs et financiers spécifiques à ses quartiers. Ils critiquent le resserrement de la géographie prioritaire et remettent en cause le système de péréquation intercommunal bénéficiant prioritairement à Grenoble et aux villes de la première couronne. De ce fait, ces acteurs interrogent l'orientation du fonds de cohésion sociale<sup>1</sup> (FCS) de Grenoble Alpes Métropole<sup>2</sup>. Ils finiront d'ailleurs par avoir gain de cause<sup>3</sup>.

Face à ces divergences d'approches, la construction d'une vision partagée se fait difficile. De plus, l'approbation de la loi Lamy instaurant les conseils citoyens pendant le cycle d'échanges déstabilise également la démarche. Alors qu'une expérimentation des tables de quartier était envisagée dans les villes de Fontaine, Échirolles et Grenoble dès septembre 2013<sup>4</sup>, il est choisi de s'appuyer sur la loi et sur le « flou légal » pour « inventer, sans que le cadre soit entièrement tracé »<sup>5</sup>. À la veille des élections municipales, les participants doivent réaliser des contributions qui feront l'objet de discussions à la suite des élections avec les nouvelles équipes municipales et communautaires.

Rapidement, un groupe informel se structure autour de la chargée de mission de la métropole responsable du cycle d'échanges. Il se compose de quelques agents (politique de la ville ou participation) des villes de Grenoble, Échirolles, Fontaine et du Pont-de-Claix. Ces agents rédigent une note collective devant servir de base au futur débat. Sans revenir sur l'entièreté des propositions de cette note, quelques points sont révélateurs des dynamiques institutionnelles volontaristes impulsées par le rapport « Pour une réforme radicale de la

---

<sup>1</sup> Système de péréquation intercommunal.

<sup>2</sup> Jusqu'en 2014, il est admis que 80% du fond de cohésion doit être dédié au territoire de la politique de la ville.

<sup>3</sup> Il est à noter qu'à partir de novembre 2014, le fond change de nom et devient le fond de cohésion sociale territoriale. Les bases d'une géographie prioritaire communautaire sont créées. Trois échelons apparaissent : les quartiers de la politique de la ville (10), les territoires anciennement dans la géographie prioritaire de la politique de la ville nécessitant un accompagnement social et urbain, et les territoires de la cohésion territoriale

<sup>4</sup> Arpenteur. (2013). Proposition cycle d'échange sur la participation des habitants à la politique de la ville.

<sup>5</sup> Arpenteur. (2014). Compte rendu de la 4<sup>ème</sup> rencontre du cycle d'échange sur la participation des habitants dans la politique de la ville.

politique de la ville ». Ils pointent les risques relatifs au caractère obligatoire de la loi, sans une remise à plat du système de gouvernance et une redéfinition des enjeux locaux de la politique de la ville. Ainsi, en préambule, les auteurs défendent « la nécessité de replacer cette loi dans un contexte plus global qui réinterroge l'ensemble des dispositifs de dialogue public et repose la question centrale du “pouvoir d'agir” des habitants ». Ils signalent également « la nécessité d'une remise à plat du fonctionnement des instances de gouvernance de la politique de la ville, et de manière plus large, les institutions. »<sup>1</sup> Dans la suite du texte, ils incarnent par des propositions concrètes, parfois contradictoires, les différents principes énoncés dans la loi. Ils pointent l'importance d'un animateur tiers pour garantir l'indépendance des conseils citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics. Concernant le tirage au sort, ils argumentent quant à la nécessité d'utiliser différentes listes afin de n'exclure personne. Les conseils citoyens pourraient s'étendre à l'ensemble de la ville et non pas uniquement à la géographie prioritaire. Outre la concrétisation de ces principes, cette proposition porte surtout sur un travail d'articulation des différentes instances participatives et une refonte de la gouvernance du contrat de ville à l'échelle métropolitaine. L'allégement et la simplification des démarches d'instruction du quartier à l'agglomération sont des pistes envisagées. Les conseillers citoyens participeraient à la définition des critères de subvention. Enfin, le terme de codécision fait débat. Pour certains auteurs de la note, les conseils citoyens disposeraient d'une enveloppe financière par quartier dont il serait responsable.

Durant l'écriture de cette note, la liste « rouge et verte » accède au pouvoir à la mairie de la ville centre. Par une alliance avec le parti socialiste, elle devient également majoritaire au sein du conseil communautaire, bien qu'elle ne brigue pas la présidence<sup>2</sup>. Le renouvellement démocratique est au centre de son programme. Sa volonté d'aller au-delà de la loi de programmation pour la ville et la cohésion est claire : la première proposition porte sur la co-construction de tous les projets d'envergure. La seconde est relative à la création de conseils citoyens indépendants remplaçant les conseils consultatifs, et ce sur toute la ville. Ainsi, ce volontarisme politique préfigure une ouverture institutionnelle. Les différents élus communaux et intercommunaux référents prennent connaissance de la note. Une demi-journée de débats sur les enjeux de la participation des habitants à la politique de la ville se tient le 10 juillet 2014 à la maison des habitants du Pont-de-Claix.

Christophe Ferrari, Président de Grenoble Alpes Métropole, Renzo Sulli, vice-président en charge de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, puis Marie-José Salat, vice-présidente chargée de la participation citoyenne, démarrent l'après-midi. Chacun leur tour, ils exposent les règles du débat, annonçant que ces discussions s'inscrivent dans le cadre de

---

<sup>1</sup> Grenoble Alpes Métropole. (2014). *Note technique collective*.

<sup>2</sup> Le maire de Grenoble s'était engagé à ne pas briguer la présidence de la métropole.

l'écriture d'une délibération-cadre établissant les objectifs de politique de cohésion sociale et territoriale pour la période 2014-2020. S'ensuit un exposé de Guillaume Gourgues, universitaire spécialiste des politiques de démocratie participative. Il revendique l'idée de redonner un « sens politique » à la participation, tout en insistant sur la nécessité de lui donner des moyens de fonctionner. Cette présentation sonne comme une interpellation. Il ouvre le débat. Les réactions des élus et techniciens sont révélatrices des lignes de partage déjà observées pendant le cycle d'échanges mené par le cabinet Arpenteur. S'en suivent trois ateliers de travail portant sur trois thèmes différents : l'intégration des conseils citoyens dans les territoires et leur articulation avec les autres instances participatives ; le rôle des conseils citoyens, leurs compétences, et leur périmètre d'action ; la place des conseils citoyens dans le pilotage et le suivi du contrat de ville.

Si l'on se réfère au compte rendu de cette réunion, les principaux éléments restent prescriptifs et visent à donner quelques orientations pour la mise en œuvre des conseils citoyens (encadré 20).

#### **Encadré 20 : extrait du compte rendu de la réunion<sup>1</sup>**

Il ne semble pas opportun de définir a priori un remplacement des dispositifs existant par les conseils citoyens. Cette décision doit être étudiée au cas par cas en fonction des spécificités et des contextes des communes. Les citoyens doivent être associés à l'élaboration de ses conseils. Il peut être possible que le périmètre d'action de ces conseils puisse dépasser le strict territoire de la commune. Les questions soulevées par ces conseils intéressent des communes au-delà du simple cadre de la politique de la ville. Les citoyens ne participeront à ces nouveaux dispositifs qu'à deux conditions : que ces derniers portent sur des projets qui font sens pour eux, et qu'ils estiment qu'ils auront un poids dans leurs élaborations et mises en œuvre. La capacité d'initiative et d'interpellation des habitants doit être encouragée et intégrée aux fonctionnements de nos institutions. Il est nécessaire de réinterroger certaines craintes comme la surmobilisation des habitants ou l'intérêt des habitants. Faire attention à ne pas présenter les seules difficultés des démarches, mais imaginer ce qui peut marcher de positif. Il est important de travailler sur les idées reçues si l'on veut renouveler nos pratiques et redonner envie aux habitants.

Finalement, aucune de ces recommandations n'intègre la délibération-cadre ayant pour but de définir pour la période 2015-2020 le cadre général de la politique de la ville et de la

<sup>1</sup> Grenoble Alpes Métropole. (2014). Compte-rendu du temps d'échanges sur la participation des habitants à la politique de la ville. Grenoble Alpes Métropole.

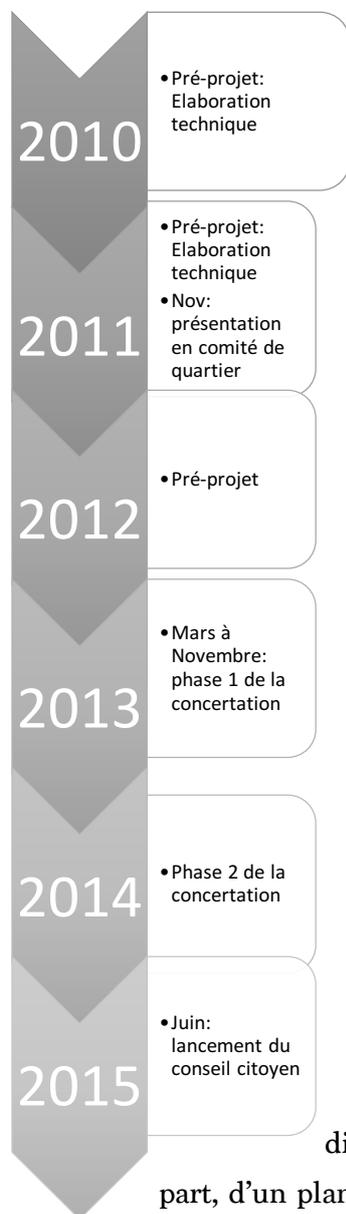
politique de cohésion sociale territoriale de Grenoble - Alpes Métropole. La question de la participation est presque absente et le terme de conseil citoyen n'apparaît pas. Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'abandon de la construction d'un cadre participatif intercommunal. Premièrement, peu de temps avant le séminaire, le secrétariat général à l'égalité des territoires publie le cadre de référence des conseils citoyens. Relativement volontariste, il vient préciser le contour de la loi. Il comble le flou auquel souhaitaient répondre les différents acteurs engagés dans la démarche. Deuxièmement, la loi réaffirme le rôle des maires dans le pilotage des démarches de la politique de la ville dans leur territoire, tout en confortant les intercommunalités comme échelle pertinente du pilotage du contrat de ville. Cette double injonction contradictoire brouille le message et rend difficile la constitution d'une gouvernance locale claire, participant de fait à conforter les maires dans le dialogue avec la population. Troisièmement, les dissensions politiques au sein du conseil communautaire sont relativement fortes et ne permettent pas l'établissement d'une vision partagée. Sur les 10 territoires de la politique de la ville, cinq se trouvent dans des communes de la majorité au conseil communautaire (Grenoble [4] et du Pont-de-Claix [1]) et cinq dans l'opposition (Échirolles [3], Saint-Martin-D'Hères [1], Fontaine [1]). De ce fait, le contrôle des instances de participation sur leur territoire a pu apparaître comme une monnaie d'échange pour faire valider l'extension du fonds de cohésion sociale territoriale aux territoires ruraux. Les élus enterrent la tentative de constitution d'un cadre réglementaire commun. Néanmoins, cette dynamique d'agglomération a tout de même permis aux communes de cheminer vers l'instauration de ces nouveaux dispositifs de la politique de la ville. Ainsi, des expérimentations locales relativement volontaristes émergent alors que certains élus étaient réfractaires à certaines dispositions législatives. Le cas du conseil citoyen Essats-Surieux l'illustre bien.

#### *2.4.2 LE CONSEIL CITOYEN ESSARTS-SURIEUX : UNE OPPORTUNITE POUR LE RENOUVELLEMENT URBAIN DU QUARTIER ?*

Depuis 2010, la ville d'Échirolles envisage la requalification des Essarts, près de 15 ans après avoir bénéficié de la procédure de développement social des quartiers. Sans savoir quels seront les financements dédiés, elle engage un diagnostic territorial du quartier des Essarts. En mars 2010, la ville mandate des cabinets d'études urbaines, sociales et économiques. En accord avec le maire, cette étude se structure autour de trois objectifs principaux. D'une part, il s'agit de « réfléchir avec les habitants sur l'avenir du quartier des Essarts. Quel que soit l'avenir de la politique de la Ville, le quartier des Essarts sera le prochain territoire sur lequel la Ville devra intervenir. » D'autre part, l'enjeu est « d'enclencher une dynamique globale dans le quartier. Elle est le point de départ d'une transformation progressive, mais néanmoins

majeure des Essarts. » Enfin, elle doit « aboutir à un projet réalisable financièrement, quels que soient les dispositifs de financement ».<sup>1</sup>

Figure 10: frise temporelle de la concertation du projet de renouvellement urbain



Initialement, le périmètre du projet se limite aux Essarts. Quelques mois plus tard, il s'élargit au Gâtinais afin de prendre en compte les enjeux relatifs à la Maison de Jeunesse et de la Culture (MJC). Dès le second comité de pilotage (mai 2010), la ville envisage une candidature commune avec la ville de Grenoble. L'objectif doit s'inscrire dans la démarche de Polarité Sud. L'élargissement du périmètre vise à bénéficier du deuxième programme national de rénovation urbaine (ANRU2). À l'échelle de l'agglomération il doit s'inscrire dans le projet de la polarité sud.

Contrairement au projet de rénovation urbaine du Village 2, c'est le service « égalité, démocratie locale », du fait de sa compétence politique de la ville, qui pilote le projet et non plus le service urbanisme ou le CCAS. Lorena S. est la directrice générale adjointe référente au projet. Elle connaît l'exercice. Elle a notamment piloté une démarche similaire dans une ville communiste voisine. L'ensemble des acteurs du projet (État, Région, Département, Caf, EPCI, services ville) compose rapidement le comité de pilotage. Avec les habitants, une première étape d'information débute un an et demi plus tard lors du comité de quartier Ville Neuve à l'automne 2011. Des réunions plus localisées avec les associations du quartier sont également prévues. Néanmoins, l'absence de compte rendu ne nous permet pas d'en savoir la teneur. Le préprojet se compose d'une part d'un diagnostic socio-urbain réalisé par des bureaux d'études et d'autre part, d'un plan-masse réalisé par l'architecte-conseil de la ville.

Alors que la ville doute de sa capacité à convaincre l'ANRU de l'intérêt d'intervenir sur son territoire, sa stratégie est offensive. Elle mobilise très vite les acteurs sur la requalification du territoire, sans bien même connaître les engagements de l'État. Elle n'hésite d'ailleurs pas à montrer sa proximité avec son voisin grenoblois (PS) dans l'élaboration d'une proposition commune. Jérôme Safar (PS), adjoint au maire de Grenoble, responsable de politique de la

<sup>1</sup> Ville d'Echirolles. (2010, mai 3). Compte rendu du comité de pilotage de l'étude socio-urbaine des Essats-Gâtinais.

ville et en charge du projet de renouvellement urbain de la Villeneuve, participe d'ailleurs aux vœux du maire pour les agents municipaux. Les signes de collaboration entre les deux villes sont clairs. Les ministres de la ville successifs, François Lamy, Myriam El Khomri et Hélène Geoffroy viennent chacun à leur tour. À chaque fois, ils visitent les deux quartiers et rencontrent les habitants. Les élus leur transmettent la proposition du projet.

En parallèle de la construction de la mobilisation des acteurs institutionnels, la ville établit une démarche de concertation particulièrement ambitieuse. Dès 2011, sans aucune garantie, la ville informe la population de sa volonté de rénover le quartier et de continuer le travail engagé à travers le DSQ. Outre une certaine ambition démocratique, la concertation devient rapidement un argument fort dans la candidature pour bénéficier du soutien financier de l'État. En effet, Jacques Donzelot, mandaté par le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, avait mis en lumière le faible degré de participation des habitants dans les projets de renouvellement urbain, se limitant bien souvent à de l'information ou de la consultation (Donzelot, 2012b). Ainsi, la deuxième génération du programme intègre cette critique. Dorénavant, en accord avec la loi Lamy, son ambition sera de « coconstruire » les projets avec les habitants au travers des « maisons du projet »<sup>1</sup>. Ainsi, l'histoire des Villeneuves, les pratiques participatives des deux villes, sont autant d'arguments garantissant le caractère démocratique de la démarche. D'ailleurs, le président de l'ANRU envisage de mobiliser la commission nationale du débat public, manière de formaliser son caractère exceptionnel.

De plus, à l'approche des élections municipales de 2014, elle devient un argument de campagne fort à destination des habitants du quartier. En effet, la Ville Neuve concentre près d'un tiers de la population échirolloise. Très fortement ancré à gauche, ce quartier représente un enjeu électoral fort. Historiquement, Les Essarts et Surieux sont une réserve de votes importante pour la majorité communiste. Néanmoins, la non-inscription sur les listes électorales, la proportion grandissante d'habitants non communautaires, mais aussi l'abstention, fragilisent fortement les chances communistes. Du côté des Granges, depuis le double assassinat de Kévin et Sofiane<sup>2</sup> et le classement du quartier en zone de sécurité prioritaire (ZSP), l'image du quartier, jusque-là relativement préservée, s'est dégradée et le phénomène de déclassement accentué. Dans ce contexte, les électeurs se détournent des communistes à la faveur des socialistes. La gauche se divise.

---

<sup>1</sup> Néanmoins, les faibles moyens financiers dédiés à ses maisons (plafond à 50 000 euros), laissent peu espoir quand aux capacités d'établir des véritables lieux de la « coconstruction ».

<sup>2</sup> Le 28 septembre 2012, Sofiane Tadbirt et Kevin Noubissi sont assassinés dans le parc des Granges par une douzaine d'individus du quartier de la Villeneuve de Grenoble. A la suite d'une altercation banale, les deux jeunes hommes recevront 31 et 8 coups de couteau. La violence du crime créera une vive réaction politique. François Hollande et de nombreux ministres se rendront sur place.

---

## **Portrait 6 : Thierry Monel (premier adjoint au Maire) : de l'Alma Gare à Échirolles**

Né en 1956, dans le département du Nord, Thierry Monel se forme dans le domaine de l'animation sociale. Sa première expérience professionnelle commence à Roubaix en 1976. En parallèle d'un DEUG de psychologie, il devient animateur pour le service social nord-africain (aujourd'hui devenu l'ASSFAM<sup>1</sup>). Membre du parti communiste marxiste-léniniste de France, il est un militant clandestin maoïste. Il travaille auprès des jeunes d'origine étrangère du quartier de l'Alma Gare. Au bout de huit mois, il s'engage au sein de l'atelier populaire d'urbanisme (APU). Pendant 7 ans, il milite à l'APU. Par ailleurs, il se spécialise dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle. Il devient en 1982 directeur de la toute nouvelle mission locale de Roubaix. En 1983, il adhère au parti socialiste (PS). En 1986, il intègre la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle des jeunes dirigée par Bertard Schwartz comme chargé de mission. Après trois ans d'activité, il devient chargé de mission à la SCIC développement social et urbain (filiale de la Caisse des Dépôts). Il devient chargé de mission auprès du PDG. Il doit réorganiser l'ensemble de la gestion locative de la SCIC, qui compte 100 000 logements. Il développe des agences de gestion locative qui embauche les locataires au chômage, mais avec des emplois normaux, et non, des emplois en insertion : « les gens qui rentrent, ils ont des emplois normaux. C'est comme ça qu'ils travailleront normalement. »<sup>2</sup> En décembre 1997, pour des raisons personnelles, il quitte Paris pour Grenoble. Il dirige le service de la politique de la ville pendant la mandature de Michel Destot. Homme de projet, face à des désaccords avec sa hiérarchie, il quitte la mairie après l'implantation de la procédure du Grand Projet de Ville. Il intègre Grenoble Alpes Métropole. Il est en charge du Pic Urban. C'est à cette époque qu'il rencontre Renzo Sulli. Ce dernier l'invite à devenir directeur de cabinet du Maire d'Échirolles. Après un premier refus, il accepte. A la demande de Renzo Sulli, il adhère au Parti communiste français. Après quelques années, il devient directeur général des services de la mairie d'Échirolles. En 2014, il se retrouve sur la liste du maire sortant. Le conseil municipal l'élit premier adjoint au maire. Il est responsable de la politique de la ville, de la vie des quartiers, de la démocratie locale, de la tranquillité publique et des finances.



---

<sup>1</sup> Association de Samu social et familial et d'aide au migrants.

<sup>2</sup> Monel, T (2015), entretien avec l'auteur.

Le parti socialiste lance une candidature indépendante. Alors que le Front National, avec à sa tête le jeune et encore inexpérimenté Alexis Joly, peut rafler sans effort 20 % des suffrages, la victoire de la liste menée par Renzo Sulli est menacée. Une quadrangulaire est envisageable. Mais le ralliement d'un des poids lourds du PS à la liste de Renzo Sulli fait basculer l'élection. Après un coup d'éclat en conseil municipal, Emmanuel Chumiatcher (portrait 7), à la suite d'une lutte fratricide, avec Laurent Berthet, tête de liste « Échirolles c'est vous ! » (PS), rejoint la liste « Vivre Échirolles ». En effet, Emmanuel Chumiatcher, ancien habitant du quartier, bénéficie d'un bon ancrage dans le territoire. Il a notamment fait partie de l'association des habitants du Gâtinais présidé à l'époque par Christian Cil. Comme il me le confie, c'est après avoir négocié avec Renzo Sulli, qu'il obtient en plus de la compétence sur l'aménagement urbain, le renouvellement urbain et l'implantation économique. De cette manière il peut permettre de développer un projet consistant et ainsi envisager une candidature comme maire aux prochaines élections municipales de 2020.

---

**Portrait 7 : Emmanuel Chumiatcher (deuxième adjoint au Maire) : de l'UNEF à Échirolles**

Fils de syndicalistes CFDT de la fonction publique, Emmanuel Chumiatcher grandit à Fontenay-Sous-Bois. Étudiant en droit à l'Université de Paris X Nanterre, il commence à militer au sein de l'UNEF-ID en 1986, au moment des mobilisations contre le projet de réforme universitaire Devaquet, instaurant notamment la sélection à l'université. Rapidement, il abandonne les études pour se focaliser sur son activisme. Entre 1990 et 1993, il gère l'UNEF-ID. Membre du Parti socialiste, il devient, entre 1993 et 1997, secrétaire général de SOS Racisme. Puis, il quitte la région parisienne. Par ses réseaux, il obtient un poste au sein d'une association de prévention contre le sida. Il intervient sur les Villeneuves de Grenoble et Échirolles. C'est ainsi qu'il s'installe à la Ville Neuve d'Échirolles. Pendant un an et demi, il se forme à la prévention communautaire. Faute de financement, l'activité s'arrête. Il devient directeur de la communication au sein de la ville de Bourgoin-Jaillieu, de 2001 à 2005. Mais face aux contraintes de transport, il demande à Michel Destot un poste pour pouvoir assumer des fonctions d'élus. Il devient agent à la ville de Grenoble. En parallèle, de ses activités professionnelles, il s'implante politiquement à Échirolles. En 2001, il est élu sans délégation. En 2008, il devient 6<sup>e</sup> adjoint au maire. Il est en charge de l'urbanisme. En 2014, le conseil municipal l'élit 2<sup>e</sup> adjoint à l'aménagement urbain et à la rénovation urbaine.



La cooptation de l'élu socialiste n'est pas sans poser de problèmes au premier adjoint, Thierry Monel (portrait 6), responsable de la politique de la ville, de la participation citoyenne, de la tranquillité publique et des finances. Considéré comme le successeur légitime du maire, en tant que responsable de la politique de la ville, il copilote le projet de renouvellement urbain. Les deux prétendants au trône vont ainsi se livrer à une guerre froide pour piloter le projet. La démarche de concertation et la mise en œuvre du conseil citoyen Essarts-Surieux deviennent un enjeu électoral de premier plan. La réussite d'une démarche volontariste et ouverte sera l'opportunité pour l'un de montrer sa capacité à renouveler le communisme municipal. Son échec, sera pour l'autre, une garantie de rénover en profondeur le quartier, dans une vision plus traditionnelle des projets de renouvellement urbain et ainsi, de marquer de son empreinte le territoire. Comme nous le verrons dans la seconde partie de la thèse, ces luttes politiques seront structurantes dans la compréhension de la mise en œuvre des démarches de concertation sur le projet de renouvellement urbain.

### 3 INSTITUTIONNALISER LA PARTICIPATION POPULAIRE : FRAGMENTER LA DEMOCRATIE URBAINE ?

La mise en perspective de la généalogie des processus d'institutionnalisation de l'offre de participation publique permet de faire trois constats principaux. Premièrement, l'offre de participation publique s'est largement développée et diversifiée au cours des trente dernières années, dans chacun des deux pays, et particulièrement dans les deux villes étudiées. Mais cette effervescence participative prend des formes, revêt des significations, et cache des dynamiques très différentes. Ainsi, le croisement entre ces deux territoires permet d'éclairer les conditions sociales, institutionnelles et politiques dans lesquelles se construisent les dispositifs étudiés, mais surtout de comprendre la signification qui leur est donnée. Ces conditions et significations données, trop évidentes pour l'observateur immergé, finissent par être omises, puis par définitivement disparaître. Le détour par l'étranger est ainsi nécessaire pour rafraîchir l'esprit.

Deuxièmement, le développement de cette offre de participation publique s'accompagne d'une évolution des profils des professionnels des institutions. Malgré des organisations administratives différentes et des formations universitaires et professionnelles distinctes, on observe des points communs entre des acteurs ayant des positions dans l'administration, des profils sociologiques, et des conceptions de l'action publique et de la participation populaire relativement similaires. Cette hétérogénéité au sein des administrations est révélatrice des conceptions divergentes de la démocratie. Elle influe directement sur l'implantation de ces dispositifs et leurs effets sur l'action publique et les territoires.

Troisièmement, la superposition des démarches, dispositifs ou espaces de la participation publique, révèle une fragmentation de la démocratie urbaine, c'est-à-dire un éclatement des espaces de discussion qui rend les prises de décision floues et délégitime progressivement les pouvoirs publics. Mais cette fragmentation révèle deux approches distinctes de la conception de la démocratie participative. En France, elle vise à faire participer les habitants, dans une dynamique plutôt individuelle, sans reconnaissance forte des organisations collectives locales. Au Brésil, elle s'appuie sur les organisations communautaires. Néanmoins, ce simple constat de fragmentation n'est pas suffisant pour comprendre le maintien de cette forme de gouvernement.

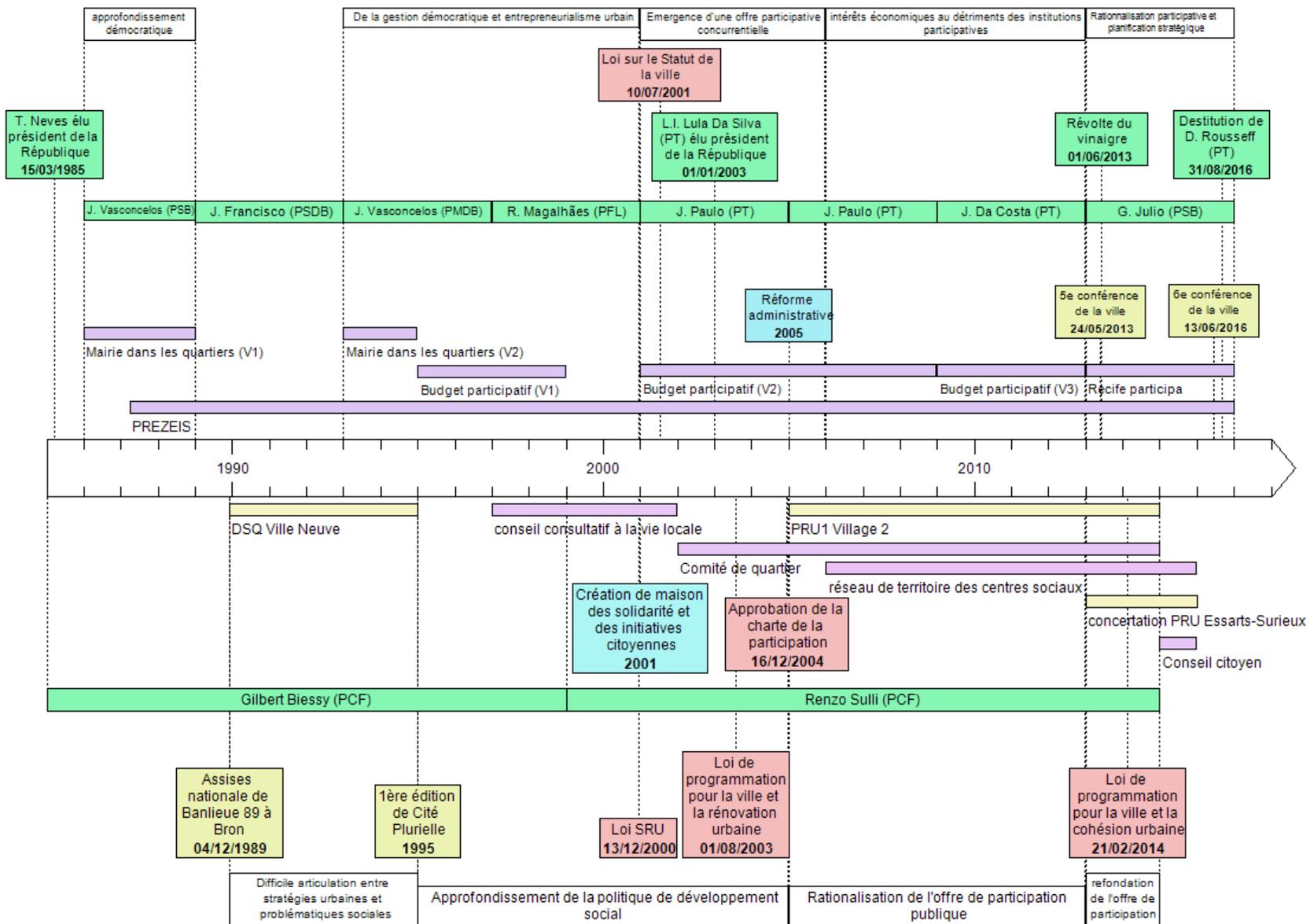


Figure 11: chronologie comparée de l'institutionnalisation de l'impératif participatif à Recife et Echirolles

### 3.1 DES CONTEXTES D'INSTITUTIONNALISATION DIFFERENTS

Le processus d'institutionnalisation de l'offre de participation dans ces deux cas reflète trois spécificités. L'objectif n'est pas de les aborder en profondeur, mais uniquement de les présenter et d'identifier les facteurs pertinents à prendre en compte pour comprendre ce tropisme procédural. Le premier est relatif à l'échelle d'institutionnalisation privilégiée. Le second fait référence à la structuration du gouvernement local. Le troisième correspond au niveau de formalisation normative et donc de fait, à son caractère légal et opposable devant la justice.

#### 3.1.1 *UN INTERVENTIONNISME MUNICIPAL ET ETATIQUE A GEOMETRIE VARIABLE*

Dans chacun des deux pays, le niveau de formalisation de l'offre de participation se fait à des échelles différentes. En France, dans un État historiquement centralisé, avec une tradition républicaine forte, c'est lui qui définit les dispositifs participatifs et intervient massivement dans les quartiers populaires. Il choisit les quartiers bénéficiant de la solidarité nationale. Il fixe les critères de sélection, mais également les outils d'intervention. Il établit les ambitions et les objectifs à atteindre. Au contraire, au Brésil, l'Union (État fédéral) est bien plus en retrait, voire absente. Les États et les villes disposent d'une autonomie beaucoup plus importante. L'intervention dans les quartiers populaires et la formalisation de dispositifs participatifs sont à l'initiative de ces dernières.

Évidemment, au cours de trente années, à force d'alternance politique, de libéralisation des économies, mais également de décentralisation (France) et de démocratisation (Brésil), les poids relatifs des municipalités et de l'État évoluent de deux manières relativement distinctes. En France, après avoir assisté à la première vague de décentralisation au début des années 1980, pendant les années 1990, jusqu'au début des années 2000, l'État se modernise pour s'adapter à la « nouvelle question sociale » (Donzelot et Estèbe, 1994). La politique de la ville s'étend et diffuse ses modes opératoires au sein du territoire français et ses administrations sectorielles. D'un modèle expérimental, on assiste progressivement à une tentative de transformation du gouvernement des territoires. Dans ce cadre, les villes sont progressivement délaissées au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). C'est notamment le sens de la loi Voynet de 1999<sup>1</sup>. Ces transformations trop sommairement résumées ici laissent néanmoins apparaître une évolution majeure dans les rapports entre l'État et les collectivités locales. Ils ne sont plus

---

<sup>1</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

fondés sur le respect de normes centrales, mais plutôt sur la négociation permanente (Jobert et Damamme, 1995). De « l'État animateur » des années 1990, on assiste à une recentralisation de son action au début des années 2000. Son intervention change, mixant de manière plus ou moins forte une ambition de développement économique, de développement social ou de développement local avec une déconnexion des acteurs politiques locaux. Cette recentralisation se traduit notamment par la création d'agences disposant de leur propre comité d'administration. Le poids des élus locaux et des ministres est de ce fait moins fort, comme le confirme l'ex-ministre de la ville François Lamy<sup>1</sup>. Ainsi, la dernière réforme de la politique de la ville apparaît à la fois comme une volonté de poursuivre cette recentralisation de l'État, notamment à travers la redéfinition de la géographie prioritaire à partir d'un critère unique<sup>2</sup>. Tout en se redonnant des capacités d'action politique au niveau central. C'est à ce titre que le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) remplace l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances<sup>3</sup>. Dans ce cadre, les maires sont repositionnés comme les interlocuteurs privilégiés de l'État, au détriment des intercommunalités. En effet, les associations des maires appuient la réforme. Il ne s'agit pas de remettre en cause leur pouvoir local ni leur capacité à mener les concertations sur leur territoire. D'ailleurs, Myriam El Khomri, qui devient secrétaire d'État à la suite du premier gouvernement Valls se confronte aux maires lorsqu'elle bloque la validation de certains conseils citoyens qui n'ont pas mis en œuvre un véritable processus de tirage au sort<sup>4</sup>. Ainsi, les maires voient leurs marges de négociation se réduire à contre-courant des politiques de décentralisation entamées depuis presque 40 ans.

Au Brésil, la constitution fédérale de 1988, après une période de forte centralisation du pouvoir pendant la dictature militaire, affirme la décentralisation du pays. Selon la politiste Céline Souza (2002), l'enjeu était notamment de fragiliser financièrement le gouvernement fédéral pour mieux partager les ressources financières entre les différentes régions et ainsi inverser les dynamiques de centralisation des ressources engagées par le gouvernement

---

<sup>1</sup> « C'était déjà une bataille. Pour que l'ANRU accepte de s'impliquer là-dedans. Le problème de l'ANRU s'est compliqué. Le directeur de l'ANRU, il est nommé en conseil des ministres. C'est une administration, enfin un établissement public d'État, le financement n'est pas assuré par l'État. Parce que c'est action logement qui finance 90 %. Donc, c'est assez compliqué. Il y a un conseil d'administration à l'ANRU, un comité d'engagement sur les opérations. Le pouvoir du ministre se calibre. Je ne peux pas arriver et dire, je veux que tel quartier... Mais si le ministre demande à ce qu'on regarde un peu plus tel quartier. Par exemple, la cité de la Castellane, je voulais en faire un enjeu symbolique sur Marseille. J'avais dit, je veux des crédits sur la Castellane. Tout de suite, sans attendre l'ANRU. L'ANRU ils ont bloqué. Les rapports avec l'ANRU... Le directeur est responsable devant les ministres, mais lui après, il est responsable devant son conseil d'administration, avec un président qui n'est pas exécutif. » (Lamy, entretien réalisé par l'auteur et Jérémy Louis, 04/04/2018)

<sup>2</sup> En effet, comme nous le confie François Lamy lors d'un entretien réalisé le 28 mars 2018, l'instauration d'un critère unique et objectif vise entre autre à éviter toute négociation avec les élus locaux.

<sup>3</sup> L'ex-ministre explique sa volonté de mettre fin à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pour avoir la possibilité de contrôler de manière plus directe l'action sociale dans les territoires. Cette démarche ne serait pas envisageable avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine du fait qu'elle n'est pas majoritairement financée par des fonds publics.

<sup>4</sup> Myriam El Khomri, entretien avec l'auteur. 2018

militaire. De cette manière il s'agit également d'entraver les logiques de négociation individuelle entre parlementaires, avec comme base des intérêts locaux. Ainsi, les villes sont relativement libres dans la définition de leurs politiques urbaines et notamment de leur mode d'intervention dans les quartiers populaires et dans leur mode de gouvernance. Ce sont donc les institutions locales et les professionnels locaux qui interviennent. Les négociations n'ont pas lieu entre l'Etat et les collectivités, mais entre les élus locaux et la population. La définition du périmètre des zones spéciales d'intérêt social, et leur critère de sélection est une question municipale. Mais au début des années 2000, on assiste progressivement à une recentralisation de l'action de l'État dans le champ de l'urbanisme. Cela passe d'une part par la constitution d'un arsenal juridique via la promulgation de la loi sur le statut de la ville. Elle instaure une série de principes et d'outils juridiques à disposition des municipalités afin de garantir la fonction sociale de la ville face aux intérêts économiques. D'autre part, l'Etat crée une série de programmes visant à stimuler la construction de logement à bas prix et permettre l'urbanisation des *favelas*. Néanmoins, ces programmes de construction restent l'objet de négociations locales entre les habitants, les constructeurs et les pouvoirs publics.

Cette interventionnisme différencié a deux conséquences majeures en terme d'égalité de traitement et d'intensité d'intervention.

(i) En France, l'État dans sa dernière réforme a ciblé 1000 quartiers prioritaires dont une centaine bénéficie de l'intervention de l'ANRU, à hauteur de cinq milliards d'euros. La métropole grenobloise compte 10 quartiers de la politique de la ville, dont un bénéficie de l'investissement de l'ANRU. Le projet est estimé à 300 millions d'euros. Au Brésil, qui comptent trois fois la population française, bien que les estimations ne soient pas nécessairement très précises, ce serait près d'un tiers de la population qui vivrait dans des quartiers populaires. À Recife en particulier, près de la moitié de la population est concernée se concentrant dans 40 % du territoire (Bitoun, 1996). Entre 2007 et 2016, l'État brésilien a davantage investi dans les quartiers populaires qu'il ne l'avait fait pendant toute la période militaire. Cet investissement se traduit par la construction de plus de 4,36 millions de logements dans le cadre du programme *Minha Casa Minha Vida*, selon les données du ministère de l'Aménagement, du Développement et de la gestion, correspondant à environ 77,5 milliards d'euros (309,6 milliards de réaux). Par ailleurs, cinq milliards d'euros (20, 8 milliards de réaux) sont investis spécifiquement pour l'urbanisation de *favelas* et de création de services publics à travers le programme *Comunidade Cidadã*<sup>1</sup>. Ils se concentrent sur plus de 3000 quartiers, soit en moyenne 6 millions d'euros par projet. Ainsi, deux stratégies semblent s'opposer. Dans le cas brésilien, l'intervention publique, en faveur des plus démunis, se

---

<sup>1</sup> *Communauté citoyenne*

concentre sur le droit commun, notamment à travers la création de programme de construction massif de logements sociaux, avec une intervention spécifique moindre sur les quartiers populaires. Alors que la France a fait le choix inverse en concentrant certains moyens financiers sur quelques quartiers spécifiques.



Figure 12: Programme Minha Casa Minha Vida (source : caixa economica do Brasil)

(ii) En France, l'État, à travers le développement d'outils statistiques, de programmes de financements ainsi que de contrats entre les différents partenaires, s'inscrit en garant du mythe républicain de l'égalité de traitement entre les quartiers de la politique de la ville à l'échelle nationale dans une perspective de discrimination positive des territoires<sup>1</sup>. Dans une tradition jacobine de l'action publique, cette systématisation laisse peu de place aux acteurs locaux dans la construction d'expérimentations plus adaptées aux spécificités locales. À l'opposé, l'État brésilien, dans sa tradition fédéraliste, laisse libre cours aux négociations locales. Son intervention se concentre sur la création d'outils juridiques et financiers mis à disposition des gouvernements locaux. Ainsi, l'intervention municipale se fait au gré des problématiques et des jeux d'acteurs locaux. Ainsi, c'est le principe de subsidiarité qui prime. Théoriquement, les rapports entre décideurs et administrés sont plus directs. Néanmoins, cela implique qu'il n'y ait pas nécessairement d'égalité de traitement entre deux quartiers au sein d'une même ville, mais également entre deux quartiers de deux villes différentes.

Dans le cadre de *Minha Casa, Minha Vida*, ou *Comunidade Cidadã*, la participation des habitants aux projets s'avère limitée (Cardoso, 2017). Dans le premier cas, il « s'agit uniquement de projets de construction de logements, oubliant régulièrement les services publics et même

---

<sup>1</sup> Jean-Louis Borloo, dans son rapport intitulé « Vivre ensemble, en vivre grand la République », tort le cou à certaines idées reçues. Statistiques à l'appui, il montre qu'en règle générale les quartiers de la politique de la ville sont moins bien dotés que les autres quartiers.

parfois les routes menant à ces quartiers bien souvent éloignés des centres-villes. Dans 95 % des cas, ce sont des constructeurs privés qui sont mandatés pour la réalisation de ces nouveaux quartiers populaires. Dans le second cas, bien que la cohérence urbaine tente d'être respectée, il s'agit le plus souvent de financer la construction d'équipements spécifiques ou de requalification de places publiques à vocation éducative ou de loisirs. La participation de la population est souvent limitée à une simple réponse à la demande sociale, qui vise bien souvent à récolter les demandes de la population. En effet, bien que Recife dispose du programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt social, il semblerait logique que les appels à projets soient discutés dans ces instances, néanmoins nos observations prouvent le contraire. La mairie délègue souvent la réalisation des projets à d'autres organes souvent privés qui par la suite viennent présenter le projet à titre informatif au forum du PREZEIS, sans la moindre possibilité d'influencer le projet.

### 3.1.2 LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT LOCAL : UN FACTEUR DU NIVEAU DE DELEGATION DU POUVOIR AUX CITOYENS

Depuis le fameux article de Sherry Arnstein (1969), portant sur les niveaux de participation, de nombreux chercheurs évaluent les dispositifs participatifs. Certains font même l'effort de renouveler et de préciser les différents indicateurs. Cette approche normative fait une distinction relativement binaire, entre d'une part les dispositifs « démocratiques » laissant une place importante à la décision et les dispositifs moins « démocratiques » se limitant à de l'information et de la consultation lorsque ce n'est pas de la simple manipulation. La France et le Brésil sont des cas paradigmatiques de ces deux visions. La généalogie de l'offre de participation publique permet de sortir de ce simple constat. Elle met en évidence l'importance de l'organisation politique et démocratique locale dans l'instauration des dispositifs. Elle est une variable explicative non négligeable dans l'établissement des niveaux de formalisation et de délégation de pouvoir.

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, la création du PREZEIS se fait dans un contexte particulier de négociations entre le candidat, Jarbas Vasconcelos et les mouvements populaires. En effet, tout comme les *vereadores*, le maire est élu au suffrage universel direct. Il forme une partie de son gouvernement à partir des alliances politiques qui lui ont permis de remporter l'élection. Contrairement au *vereadores* et au maire, les secrétaires, composant l'exécutif municipal ne sont pas légalement obligés d'être affiliés à un parti politique. Ils peuvent être issus de la société civile. L'exécutif municipal est responsable de l'implantation des politiques urbaines et de l'exécution du budget municipal. Le pouvoir législatif est responsable de l'approbation des lois et du contrôle de l'exécutif. Contrairement à la France,

le conseil municipal peut donc être un véritable contre-pouvoir par rapport à l'exécutif, dans le cas où il n'aurait pas réussi à établir des alliances suffisamment fortes. Ainsi, l'instauration de nouveaux espaces de décisions ouverts à la société civile est une manière de contourner le législatif. Cela permet de créer des espaces de négociation directe entre l'exécutif et la population tout en légitimant l'action du pouvoir exécutif municipal. Ainsi, les *vereadores* ne sont plus les seuls représentants légitimes des habitants. Les leaders communautaires et les représentants des entités de la société civile organisée deviennent également des représentants de la population, diminuant de ce fait, le poids relatif du pouvoir législatif municipal.

Dans le cas français, la situation est tout à fait différente. L'exécutif est élu au suffrage indirect par le conseil municipal, jouissant toujours de la majorité absolue des sièges. De ce fait, le maire dispose de marges de manœuvre importantes dans la gestion de sa ville. Le contrôle du pouvoir municipal est assuré par l'État et non par le conseil municipal. L'État local, c'est-à-dire le préfet et les délégués du préfet dans les quartiers de la politique de la ville, sont garants du respect et la mise en œuvre des procédures, mais ne s'inscrivent pas dans le jeu politique local, puisqu'ils ne sont soumis aux règles du jeu électoral. Le gouvernement local n'a pas d'intérêt à ouvrir des espaces de décisions à la société civile locale, au risque d'aller à l'encontre de sa propre action. Cela n'exclut pas pour autant l'instauration d'autres types de canaux de participation dans le but de légitimer l'action de l'État face aux autres échelles de pouvoirs. L'unicité du pouvoir du maire français est antinomique avec l'instauration d'une délégation de pouvoir au citoyen sur les affaires de la cité.

Donc, la structuration du gouvernement local impacte directement le niveau de délégation de pouvoir laissé aux habitants. La séparation des pouvoirs exécutif et du législatif à Recife, permet de comprendre le renouvellement successif des canaux de participation. En effet, outre une philosophie qui peut être différente, reflétant des approches de la ville et de la participation diverse, il s'agit de privilégier l'expression de sa base électorale. J'ai pu remarquer un phénomène de professionnalisation et de cooptation des leaders communautaires au sein du PREZEIS. L'histoire politique de l'instance fait qu'une majeure partie des leaders a été cooptée par des *vereadores* qui se situent plutôt à droite de l'échiquier politique. Lors de l'élection de João Paulo, il y eu un véritable enjeu à créer un espace de participation populaire, où les leaders communautaires ne seraient pas cooptés par l'opposition. Ainsi, en plus de la simple instauration de la « manière pétiste de gouverner », c'est la possibilité pour le nouveau maire de faire sans les leaders communautaires ralliés à l'opposition. Néanmoins, il n'abroge pas la loi, car c'est en même temps le moyen de garder un *statu quo* avec eux, et ne pas aller à l'encontre de sa base électorale. Il valait mieux maintenir symboliquement cet espace de participation que le supprimer.

### 3.1.3 *PARTICIPATION ET DROIT : DES DEMARCHES PARTICIPATIVES DIFFICILEMENT ATTAQUABLE DEVANT LA JUSTICE*

La question de la légalité des démarches de participation publique est un thème relativement peu abordé dans les recherches que ce soit en France ou au Brésil. Ce constat peut s'expliquer entre autre, par l'absence à notre connaissance, de recours juridiques contre les pouvoirs publics dans le cadre de projet d'urbanisation ou de démarches participatives dans les quartiers populaires. Pourtant, l'importance la violence symbolique des projets de renouvellement urbain, imposant notamment l'expropriation ou le relogement de certains habitants, et le non-respect des procédures participatives à Recife interroge. Ce constat similaire renvoie à des réponses différenciées dans chacun des deux cas étudiés, notamment du fait du rapport au pouvoir judiciaire.

Comme nous avons pu le voir tout au long du chapitre, l'institutionnalisation de l'offre de participation populaire s'est accompagnée de sa transposition précise dans le droit brésilien, aux différentes échelles de gouvernement. Cette traduction juridique n'a pour autant pas atteint son ambition performative. Le cas du PREZEIS en est un cas paradigmatique. Alors que depuis 2005, la mairie ne respecte pas son propre cadre juridique visant à garantir le fonctionnement technique et financier du PREZEIS, aucune action n'a officiellement été entreprise par les membres du forum contre cette dernière. Trois facteurs peuvent expliquer cet état de fait. D'une part, la cooptation de la majorité des membres du PREZEIS par le gouvernement local empêche celui-ci d'entamer des poursuites contre ce dernier. D'autre part, selon l'un des membres de la coordination du PREZEIS, les cabinets d'avocats refusent d'accompagner le mouvement populaire et d'entamer des poursuites contre la mairie. Enfin, comme l'explique un membre de l'ordre des avocats du Brésil (OAB) accompagnant des procédures de régularisation foncière, cette faiblesse est également relative à la désinformation des procureurs. En effet, ces derniers, très autonomes, peuvent engager des démarches contre les pouvoirs publics notamment afin d'accélérer certaines procédures de régularisation foncières bloquées depuis plusieurs années. Néanmoins, la méconnaissance de ce champ d'action par les juges souvent issus des classes supérieures de la société ne permet leur intervention que de manière très ponctuelle.

En France, le droit encadrant les démarches participatives dans le cadre de projet d'aménagement urbain est très limité. Comme le rappelle le juriste Gérard Monédiaire (2011), « l'enquête publique est la seule procédure participative juridiquement organisée qui emporte de réels effets de droit sur la décision administrative : en effet, dans l'hypothèse où le commissaire-enquêteur exprime un avis négatif sur le projet, la juridiction administrative saisie d'un recours en référé-suspension appuyé sur un moyen sérieux devra y faire droit. »

Dans le cadre des projets urbains, la loi de Solidarité et de Renouveau Urbain (2000) introduit la concertation dans le code de l'urbanisme. Ce sont les pouvoirs publics communaux ou intercommunaux qui sont responsables de délibérer sur les modalités de la concertation pendant toute l'élaboration du projet. Mais comme le pointe Monédiaire (2011),

une réforme législative de 2003 a considérablement affaibli la portée du dispositif en indiquant que « les documents d'urbanisme et les opérations [...] ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue [...] ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution » (art. L. 300-2 c, Code de l'urbanisme). On ne saurait mieux suggérer aux élus locaux de délibérer sur des modalités de concertation les plus vaporeuses possibles afin de se mettre préventivement à l'abri de contentieux éventuels.

En conséquence, il existe un droit de la participation qui est doté de principes prometteurs, mais les procédures de mise en œuvre viennent trop souvent trahir leurs promesses. Ainsi, au contraire du cas brésilien, c'est la faible explicitation des procédures participatives qui limite leur contestation.

Néanmoins, il ne faudrait pas croire que la voie légale résoudrait une fois pour toutes la question participative. En effet, même si les outils juridiques existaient et que le système judiciaire fonctionnait, il serait faux de croire que la justice n'est pas elle-même traversée par des rapports de force. En effet, comme le montre Maria Teresa Sadek (2010) au Brésil et Philippe Warin (Warin, 2010) en France, les classes populaires sont touchées par le non-recours au droit. Initialement, la notion de non-recours concernait surtout les prestations sociales financières, mais la nécessité d'une définition extensive s'est vite imposée. Ainsi, le recours à la justice est également l'objet d'inégalités. Les classes populaires s'engagent moins souvent dans des procédures judiciaires. Cette plus faible mobilisation du droit s'explique de deux manières pour Blankenburg (1994) : d'une part, il faut être capable de situer son problème sur le plan juridique, d'autre part, le non-recours est le fruit de représentation sociale de l'institution judiciaire. Bien qu'il y ait une augmentation croissante des procédures dans les tribunaux administratifs depuis près de 50 ans, passant de 20 000 affaires au début des années 1970 à 1 700 000 en 2007, elle n'est pas le fruit d'une plus grande capacité des usagers, mais plutôt de celle des intermédiaires. Ainsi, certains territoires, notamment ceux ne bénéficiant pas de services juridiques de proximité ou d'associations intermédiaires, n'engagent pas de poursuites. En France, l'absence de procédure judiciaire contre l'ANRU, bien que ses pratiques puissent faire l'objet de nombreux recours, notamment dans le cadre des démolitions, est représentative de ce non-recours à la justice de la part des habitants des quartiers populaires.

La mise en perspective de l'institutionnalisation de l'offre de participation publique éclaire ces deux contextes politico-institutionnels et donne des pistes de réflexions quant au design de ces dispositifs. Dans chacun des cas, elle reflète une certaine image de la citoyenneté : une citoyenneté envisagée comme un parcours qui débute dans le quartier et s'étend progressivement à l'ensemble de la ville, dépassant les frontières de l'intérêt individuel. Ce parcours citoyen se traduit par l'articulation théorique ou réelle des instances de proximité, se concentrant sur des sujets concrets, et ce à des échelles municipales, ou intercommunales, traitant des questions de planification urbaine plus générale. Néanmoins, ces dispositions renvoient à des conceptions différenciées de la citoyenneté et à des corps professionnels distincts, compliquant de fait le dialogue entre ces espaces et rendant caduc ce parcours citoyen.

### 3.2 LES ARCHITECTES, LES MODERNISATRICES ET LES MILITANTES

Les recherches portant sur les professionnels de la participation en France ont mis en exergue l'existence d'une nébuleuse participationniste (Mazeaud, Nonjon, 2018). Bien qu'elle se caractérise par une hétérogénéité dans les pratiques et l'absence d'un cadre professionnel unique, on observe progressivement la constitution d'un champ professionnel. En effet, la multiplication des formations universitaires dans ce domaine<sup>1</sup> et des rencontres interprofessionnelles, telles que les rencontres nationales de la participation<sup>2</sup>, sont autant d'arguments en sa faveur. Au Brésil, la professionnalisation de la participation publique, constitue un champ d'investigation, qui à ma connaissance, est encore inexploré. Les formations universitaires se concentrent dans les cursus de travail social<sup>3</sup>. Les cursus d'architecture et d'urbanisme sont relativement imperméables à ces questions, bien que petit à petit émergent des cours facultatifs abordant la question, mais uniquement à partir du master<sup>4</sup>. L'absence de rencontres interprofessionnelles tend à confirmer l'hypothèse d'une non-structuration de ce champ de l'action publique, en questionnant notamment le degré d'institutionnalisation et de la pérennité de ces pratiques.

---

<sup>1</sup> Le master cursus d'affaires publiques spécialité ingénierie de la concertation, coordonné par Lois Blondiaux, à l'Université Paris I Panthéon-Sobonne en est le plus fameux, mais on pourrait également citer les formations en urbanisme (Institut d'urbanisme de Lyon, Université de Paris Nanterre) qui intègrent également de plus en plus des cours spécifiques aux questions de participation.

<sup>2</sup> Pour leur deuxième édition, les rencontres nationales de la participation porté sur le thème des innovations démocratiques au service des territoires. Elles étaient parrainées par Nicolas Hulot, Ministre d'Etat, Ministre de la transition écologique et solidaire. Des professionnels ou élus, associatifs et universitaires étaient nombreux pour discuter à Lille les 6,7 et 8 mars 2018.

<sup>3</sup> C'est le cas du cursus de formation en travail social de l'Université Fédérale du Pernambouc (UFPE).

<sup>4</sup> Seul le cours donné par Luis de la Mora dans le cadre de la CIAPA intègre la question de la participation dans le master en développement urbain de l'UFPE.

Néanmoins, malgré des niveaux de structuration d'un champ professionnels relatifs aux pratiques participatives dans les municipalités, l'étude des actrices institutionnelles responsables d'implanter ces démarches ou devant les intégrer dans leurs pratiques professionnelles, présente certaines similarités. Il peut s'agir du rôle qu'elles tiennent, ou qu'on leur assigne dans l'administration, de leur posture, leur profil, mais également de leur conception de la participation. La mise en œuvre de démarches participatives n'est pas nécessairement leur cœur de métier, mais elles font avec. Ces similarités dans ces deux contextes sont une invitation à poser de nouvelles questions, à la suite de Mazeaud et Nonjon (2018) sur les enjeux de la professionnalisation, ou non, des acteurs de la participation au sein des collectivités territoriales. Trois types de profils se distinguent : les architectes, les modernisatrices et les militantes. Outre, les différences de conceptions relatives à chacune des typologies, que nous aborderons dans un premier temps, les profils de ces professionnelles posent trois questions transversales quant aux enjeux relatifs à la féminisation de l'action publique d'une part, aux renouvellement générationnel des professionnels de la participation d'autre part, et enfin l'accession aux différents postes, jusqu'en haut de l'échelle hiérarchique.

### 3.2.1 LES TRADUCTRICES : ENTRE ACCEPTABILITE SOCIALE ET AMELIORATION DU PROJET

#### **Portrait 8 : Raquel M. : Coordinatrice de l'équipe du projet urbanistique de la mission Parque Capibaribe**

Née en 1977 dans une famille relativement modeste, Raquel M. grandi dans le quartier populaire de São José dans le centre de Recife. Elle commence sa scolarité dans l'enseignement catholique. A 14 ans, elle intègre une école publique technique. Pendant quatre ans, elle se spécialise dans la construction. En l'absence de formation dans l'hôtellerie, elle s'inscrit dans la continuité de son parcours, et passe le *vestibular*<sup>1</sup>. Elle est admise à la faculté d'architecture de l'Université Fédérale du Pernambouc (UFPE). En parallèle de son cursus, elle est stagiaire dans une agence d'architecture d'intérieur et coordonne une petite équipe. Pour arrondir ses fins de mois, elle administre des cours sur AUTOCAD. À l'obtention de son diplôme, elle monte sa propre agence. La faiblesse du marché la pousse à fermer boutique. Elle se remet au service d'autres architectes. De 2003, elle est embauchée par Roberto Montezuma<sup>2</sup>. Lors de l'émergence du projet Parque Capibaribe, en 2013, c'est ce dernier qui propose son nom pour rejoindre le groupe. Le matin, elle travaille pour l'agence et l'après-midi pour l'INCITI. L'année suivante, elle passe la sélection du master en développement urbain à l'université

<sup>1</sup> Concours commun à toutes universités. En fonction du classement, les élèves peuvent choisir leur discipline. Historiquement, l'université fédérale du Pernambouc, puis l'université Catholique sont les plus prestigieuses. Les cursus de droit, de médecine, d'ingénierie et d'architecture sont les plus demandés.

<sup>2</sup> Actuel coordinateur de l'INCITI et président du conseil d'architecture et d'urbanisme du Pernambouc.

fédérale. Son mémoire porte sur la gestion urbaine des parcs à Recife. Initialement chargée de projets, en 2016 elle coordonne l'équipe technique responsable des projets urbains. Elle s'occupe également des questions relatives à la gestion des espaces publics. Elle est un des piliers du groupe de recherche. En l'absence d'orientation claire, elle dirige et organise les tâches des architectes afin d'être capable de répondre le mieux possible aux demandes de la municipalité.

Les responsables opérationnelles de chacun des deux projets de requalification étudiés présentent des caractéristiques et des postures relativement similaires. Ces femmes quadragénaires (portrait 8 et 9) sont reconnues par leur institution respective pour leur sens de l'organisation, leur rigueur et leur capacité à mener des projets de bout en bout, ce qui n'est pas sans rappeler une vision genrée du partage des tâches. Architectes et urbanistes de formation, elles pilotent techniquement les projets urbains. La dimension sociale et participative de ceux-ci ne leur incombe pas directement bien qu'elles les accompagnent. Elles n'en sont pas moins sensibles à la nécessité de les prendre en compte dans leur pratique professionnelle.

### **Portrait 9: Armelle C.- Coordinatrice du projet de renouvellement urbain au sein de la mission Villeneuve**

Cette femme blanche est née à la fin des années 1970. Diplômée de l'école d'architecture de Grenoble, puis de l'institut d'urbanisme de Grenoble, Armelle C. incorpore la société d'économie mixte territoire 38. Elle travaille sur les bilans financiers des premières conventions ANRU de l'agglomération grenobloise, sous la direction de l'actuel directeur de la mission Villeneuve. Au terme de son contrat, elle intègre le service urbanisme de la ville d'Échirolles. Elle devient chef de projet de la rénovation urbaine du Village 2. Ensuite, elle est responsable du volet technique du renouvellement urbain de la Ville Neuve. Lors du transfert de compétences de l'urbanisme à la métropole, en 2015, elle rejoint la mission « renouvellement urbain » et coordonne la démarche à la échelle des Villeneuves.

Même si elles exercent dans des territoires aux caractéristiques socio-urbaines très différents, ces deux femmes partagent une même conception de la participation, basée sur l'écoute, comme le montrent ces extraits d'entretien.

La participation des habitants, c'est essayer de faire en sorte de quand on travaille sur un quartier, on ne le fait pas en dépit des gens, ou même en l'absence des gens. Qu'on tienne compte qu'en renouvellement urbain on travaille en quartier habité, donc forcément il faut prendre en compte la parole, l'avis des gens qui sont en place. (Armelle C., entretien avec l'auteur, 9 janvier 2016)

La meilleure manière dont je peux aider les gens dans mon travail, c'est en faisant en sorte qu'ils vivent mieux. Je pense que ça ne peut pas être mieux si l'on ne les écoute pas. Si je fais un projet dans ma tête, c'est peut-être mieux pour moi, mais pas pour le collectif. Je pense que si les gens viennent et donnent leurs opinions, dans un premier temps, ils peuvent ne pas être d'accord. Mais au minimum, ils peuvent avoir une compréhension commune sur le lieu et le projet et ça va être plus facile pour les personnes pour vivre avec ce projet, se sentir plus confortables pour profiter du lieu, jusqu'à en prendre soin. Je pense que ça peut changer l'attitude des gens. (Raquel M., entretien avec l'auteur, 6 avril 2017)

Elles envisagent la participation dans la perspective de leur pratique professionnelle. La connaissance du territoire et la maîtrise des outils techniques leur permettent de se positionner comme des traductrices faisant l'interface entre le projet et les habitants. Deux objectifs distincts émergent. D'une part, il s'agit de mieux informer les habitants afin qu'ils supportent mieux le projet, qu'ils s'y opposent moins, et qu'ils en prennent plus soin, voire, qu'il participe à sa gestion. D'autre part, il s'agit d'améliorer le projet, avoir « une plus-value sur les aménagements ». L'écoute des habitants permettrait de prendre en compte tous les points de vue et de répondre aux demandes. Cette vision de la participation vise à répondre à la demande sociale tout en ayant des projets plus adéquats aux besoins des habitants. Dans cette perspective, il est entendu que toutes les demandes peuvent avoir une réponse technique. Le citoyen est ainsi considéré comme un usager, un consommateur d'espace public. Et l'architecte est capable de répondre à sa demande. De manière concrète, la participation passe par l'organisation d'ateliers, de temps de rencontres entre professionnels et habitants, allant de l'information à la co-élaboration de propositions. Néanmoins, pour chacune d'elles l'architecte reste l'assembleur et le garant de la cohérence globale du projet.

Outre ces similarités, dans les conceptions et les manières de faire de la participation, les objets de la participation révèlent deux approches distinctes de l'urbanisme. D'une part, dans le cas échirollois, la concertation porte sur les différentes thématiques du projet (social, urbaine, ou économique). Elle s'attèle notamment à définir une vision à plus ou moins long terme pour le quartier. Les éléments de projet technique, sont en règle générale relativement peu abordés, ou ils sont juste mentionnés sans être remis en cause. Du côté brésilien, les dimensions sociale et économique sont absentes des discussions avec les habitants. La discussion porte sur des éléments techniques plus concrets (organisation de l'espace public, usage, etc.) Cette différence peut s'expliquer par la temporalité de la concertation. En effet, dans le cas échirollois la concertation sur le projet est prise en amont, bien avant même l'approbation des financements. Alors que dans le cas *recifense*, elle a lieu uniquement lorsque les financements sont approuvés et les lignes directrices fixées. Une autre explication est relative à la prise en compte d'une approche globale du projet. Même si dans le cas *recifense*, les différentes dimensions du projet urbain sont affichées (notamment en intégrant les

problématiques économiques et sociales) elles sont de fait absentes. Le projet est quasi exclusivement pensé par les architectes. Dans le cas français, même si la prise en compte des différentes dimensions se fait difficilement, les dimensions éducative, sociale, commerciale, etc. sont analysées précisément et intégrées dans la programmation. Ainsi, on assiste à deux approches distinctes de l'urbanisme.

D'autre part, ces objets sont révélateurs de la dimension des projets. À Échirolles, la dimension de gestion future des projets est encore peu prise en compte. En effet, c'est une question qui apparaît, mais qui reste relativement subsidiaire. Dans tous les cas, la participation ne vise pas prioritairement à prendre en compte la future gestion des espaces publics, bien que des projets puissent être faits de manière parallèle pour améliorer la gestion. Au Brésil, cette dimension est particulièrement forte, c'est d'ailleurs une des priorités pour l'architecte de l'INCITI. Ceci peut s'expliquer par l'absence de règle claire de gestion des espaces publics. En effet, à Recife, il y a autant de types de gestion des espaces publics que d'espace public : l'exception est la règle (Menezes, 2018).

Contrairement à une génération plus ancienne, faire participer les habitants aux projets qui les impactent est un prérequis dans la pratique du projet urbain. Ces architectes et urbanistes rompent avec l'image de l'architecte campé sur son piédestal, plus attentif à la forme urbaine qu'au territoire. Le renouvellement sexuel et générationnel des professionnels transforme profondément le rôle de l'architecte passant d'un rôle d'artiste à celui de facilitateur (Albinsson, Forsgren et Lind, 2008). Néanmoins, la permanence d'architectes aux profils traditionnels, hiérarchiquement supérieurs, tempère ce constat, renvoyant à une conception genrée de la division du travail.

### 3.2.2 *LES MODERNISATRICES : FAIRE PARTICIPER POUR RENDRE PLUS EFFICACE L'ACTION PUBLIQUE*

Un second profil d'actrices est celui que nous qualifions de modernisatrice. Elles sont responsables du pilotage global des projets. L'articulation des politiques publiques, la collaboration entre les services et le pilotage de démarches participatives sont le cœur de leur travail. À l'interface du corps politique et technique, elles ont des profils généralistes. Ces fonctionnaires, blanches, âgées entre 50 et 60 ans, ont réalisé l'ensemble de leur carrière dans la fonction publique et revendiquent leurs compétences techniques, se dédouanant de tout recrutement relatif à des considérations politiques<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans chacun des deux cas, elles expliquent avoir des accointances avec les valeurs défendues par les municipalités, plutôt de gauche et humaniste. Néanmoins, elles affirment ne pas être des militantes. Ce

### **Portrait 10 : Norah N. – directrice du service habitation à la l’entreprise d’urbanisation de la ville de Recife (URB-Recife)**

Née au début des années 1960, cette femme blanche de la classe moyenne supérieure de Recife se forme à l’architecture et à l’urbanisme l’université fédérale du Pernambouc. Elle commence sa carrière professionnelle comme stagiaire à la Compagnie d’habitation du Pernambouc (COHAB-PE) en 1981. Elle travaille sur l’urbanisation des *favelas* dans le cadre du programme PROMORAR. À la fin de ses études, elle est indiquée pour intégrer l’organe comme fonctionnaire, sans concours. Comme elle l’explique, elle a toujours travaillé dans le domaine de l’urbanisation des *favelas*. Elle a notamment accompagné le processus d’urbanisation de Brasilia Teimosa pour le compte de la COHAB qui finançait la démarche. À la fin des années 1990, elle est transférée au secrétariat de la santé puis à la culture. Elle contribue à développer les logiques de projet et de démarche participative. De 2001 à 2005, elle intègre le URB-Recife, à l’invitation du maire João Paulo. Elle coordonne les projets financés par la banque interaméricaine de développement. En 2005, elle quitte ses fonctions pour poursuivre un master en France à l’institut des hautes études de l’Amérique latine (IHEAL). Elle rejoint par la suite l’État, et se charge du développement du nouveau port de Recife (SUAPE). Geraldo Julio (futur maire) coordonne la démarche. Elle le suit ensuite au secrétariat de l’aménagement urbain pour coordonner le projet d’urbanisation *da Ilha de Deus*<sup>1</sup> entre 2007 et 2013. À l’élection de Geraldo Julio à la mairie de Recife, elle est invitée à coordonner la direction des projets urbains à l’URB-Recife. En 2015, face aux difficultés que rencontre le secrétaire à l’aménagement urbain Antonio Alexandre, elle nommée secrétaire exécutif spécial. Son rôle est d’assurer le dialogue entre la mairie et la société civile à travers les instances de participation et notamment le conseil de la ville. Elle est à ce titre responsable de l’organisation de la conférence de la ville en 2015. À la veille des élections, elle est nommée présidente de l’URB-Recife pour assurer l’intérim. À la suite des élections, à sa demande, elle est nommée directrice du service habitation. Critique par rapport au manque d’investissement de la part de la ville sur cette question, elle engage le dialogue avec le forum du PREZEIS en tentant de lui donner les moyens de se consolider. En effet, elle appuie un projet de coopération entre le master en développement urbain de l’université fédérale, le forum du PREZEIS et la URB-Recife.

Après des formations relativement prestigieuses, elles intègrent rapidement l’action publique locale. Elles se confrontent au terrain et se forment au cœur des démarches participatives

---

positionnement peut être perçu comme une manière pour ces individus de se dissocier d’autres fonctionnaires bénéficie des pratiques clientélistes des élus.

<sup>1</sup> Ce projet est décidé par Eduardo Campos. Selon Norah N. , c’est une décision politique. En effet, la communauté avait une grande admiration pour Miguel Arraes, grand père de l’actuel gouverneur.

dans les quartiers de la Villeneuve de Grenoble et de Brasilia Teimosa à Recife. Toutes deux rappellent que ces expériences influent sur leur manière de penser l'action publique territoriale. Plutôt de gauche, elles travaillent dans diverses administrations, quelle que soit la couleur politique. Sans engagements politico-partisans ou militants, elles sont très investies dans leur métier, symptôme, comme Lorena S. le dit elle-même, de leur « engagement pour la chose publique ». Ainsi, à mi-chemin entre le fonctionnaire wébérien et le militant institutionnel, ces modernisatrices mettent au cœur de leur action la modernisation de l'action publique. Elle serait une manière de lutter contre la crise de la démocratie représentative afin que les élus soient en capacité de prendre des décisions en toute connaissance de cause.

Pour ces fonctionnaires, la prise en compte des demandes individuelles et collectives est indispensable dans la construction de l'action publique, mais doit être abordée de manière globale. L'enjeu pour ces fonctionnaires, comme le résume bien le discours de Lorena S. , est de structurer l'administration afin d'intégrer de manière systémique la parole des habitants dans la fabrique de l'action publique. La demande des citoyens apparaît comme une donnée supplémentaire à prendre en compte dans l'arbitrage des projets.

Je pense qu'on n'a pas suffisamment structuré la question de la parole des habitants sur comment elle est travaillée ensuite entre les services et les élus. [...] Mais comment à un moment on est en capacité de construire un système autour de ça. On n'a pas juste une réunion et on traite le machin, mais comment ce qui est dit par les uns et les autres fait l'objet d'une approche globale et donne ensuite lieu à une [décision] [...] Il y a cette dynamique-là, qui est en gros, comment un projet va être reçu par les habitants ? En quoi répond-il ou pas à des attentes ? Et ensuite, il y a d'autres logiques qui peuvent être contradictoires à celles-là. [...] Qu'est-ce qui prédomine là-dedans ? Ce qui prédomine ça peut être un moment une logique financière [...] et ça peut être d'autres logiques. (Lorena S., entretien avec l'auteur, le 6 janvier 2016)

Dans cette perspective les techniciennes développent une série d'outils afin de structurer cette parole habitante. À Echirolles par exemple, cela se traduit notamment par l'élaboration d'un cahier de préconisations des habitants ainsi que la constitution de groupe de travail technique pour instruire les propositions faites dans le cadre de la concertation sur le projet de renouvellement urbain des Villeneuve(s). De cette manière, il s'agit d'objectiver, d'un point de vue technique et financier, les différentes réclamations et remarques des habitants sous forme d'outil d'aide à la décision pour les élus. L'objectif est de réformer l'administration et les pratiques professionnelles afin d'intégrer systématiquement les demandes émanant des espaces de concertation, en les traitant également à d'autres considérations techniques et financières. Cette systématisation vise à éviter des réponses au coup par coup à la demande sociale, déstabilisant parfois la cohérence du projet à long terme et limitant de fait, les effets d'annonce et les pratiques clientélistes. Les espaces de participation publique deviennent des

espaces de construction du consensus autour d'un projet. Cette approche technique de la participation, construite sur des considérations techniques et non politiques, rejette de fait une perspective plus conflictuelle. Cette dernière serait le plus souvent le fruit de dynamiques partisans plutôt que le reflet de l'intérêt général, comme l'illustre la fonctionnaire brésilienne par rapport à sa critique du mouvement *Ocupe Estelita*.

Le plus difficile dans la participation, c'est que les personnes qui participent comprennent ce qu'elles vont choisir. Plein de fois, je pense que les participants ne comprennent pas ce qu'ils choisissent. La compréhension du projet est plus importante que le choix en lui-même. Je pense que présenter le projet, entendre ce qui ne va pas et modifier en fonction de ces remarques est un processus très lent. Mais, j'ai beaucoup plus de chance que les choix soient concédés. Parce que ce processus participe d'un choix conscient. [...] Dès fois, les gens pensent qu'ils ont beaucoup de liberté et ils n'en ont pas. Parfois, la participation n'est que du vent. *Estelita*, je pense que c'était beaucoup plus une opposition politico-partisane, d'un côté comme de l'autre. Il y avait des gens qui ne savaient même pas pourquoi ils étaient contre. Cette démarche est vraiment mauvaise. Ça participe seulement à discréditer les espaces de participation institutionnelle [...]. Je pense que nous n'avons pas évolué. Je pense que nous n'avons pas fait de choix conscient. (Norah N., entretien avec l'auteur, 10 avril 2017).

Ainsi, selon cette fonctionnaire, une bonne démarche participative aboutirait à la possibilité de réaliser un choix conscient. Cet horizon ne pourrait avoir lieu qu'en minimisant ou retirant les dimensions émotionnelles et conflictuelles de ces espaces de la participation publique (Blondiaux et Traïni, 2018).

---

### **Portrait II : Lorena S. – directrice générale adjointe de la Ville d'Echirolles**

Lorena S. est une femme blanche née au début des années 1970 et originaire d'Annemasse. Après des études à Sciences Po Grenoble, elle réalise un DESS en développement social des quartiers à l'Université Paris Dauphine. Intéressée par la « chose publique », comme elle le dit elle-même, sa carrière se fait au service des quartiers populaires de l'agglomération grenobloise. Pendant plus de 20 ans, après une première expérience comme chef de projet à la Villeneuve de Grenoble, elle grimpe les échelons hiérarchiques en participant à la structuration des politiques locales en faveur des quartiers défavorisés. Elle construit de toute pièce le service de développement social urbain de la ville de Fontaine, d'abord comme cheffe de service puis directrice générale adjointe, puis celui de la ville d'Echirolles comme directrice générale adjointe. Elle mènera au cours de sa carrière divers projets de renouvellement urbain. Portée par des valeurs de gauche, elle n'est pas engagée dans un parti politique ni dans une association.

Malgré ces similarités dans l'entendement de l'intégration de l'impératif participatif, deux différences contextuelles majeures persistent dans les conceptions de la participation publique.

Premièrement, l'objectif de la participation reflète deux rapports à l'État distinct. La fonctionnaire brésilienne envisage la question de la participation dans une perspective de contrôle de social des pouvoirs publics, c'est-à-dire dans la capacité qu'ont les citoyens à contrôler l'action des institutions. Dans le cas français, la fonctionnaire privilégie le terme de « co-construction » des politiques publiques. Même si le terme est relativement récent et connaît un essor depuis peu (Akrich, 2013), il reflète la centralité de l'activité de l'État à laquelle les citoyens s'associent de manière plus ou moins claire. La seconde est relative aux participants de ces dispositifs. Dans le cas brésilien, il s'agit de la société civile, c'est-à-dire l'ensemble des groupes organisés et institutions publiques et privées d'un territoire donné. Dans le cas français, cela se limite aux habitants voire aux citoyens. C'est-à-dire à des individus dont la seule caractéristique est d'habiter un territoire.

### 3.2.3 LES MILITANTES : TRANSFORMER L'ACTION PUBLIQUE AU COTE DES HABITANTS

#### **Portrait I2 : Josinede S. - Coordinatrice du PREZEIS**

Josinede S. est une femme blanche d'une cinquantaine d'années. Pédagogue de formation, elle commence comme archiviste à l'URB Recife dans les années 1980. En 1989, elle est élue déléguée syndicale pour 10 ans. Elle sera deux fois présidente et vice-présidente. Puis elle réintègre l'URB comme technicienne. En 2001, Cida, la coordinatrice du PREZEIS de l'époque, lui propose de travailler comme assistante sociale pour accompagner la COMUL. Elle accepte. Pour elle, « c'était bien, car ça se rapprochait de [son] travail avec le syndicat [...] C'était la lutte. » Elle participe activement à des forums. Alors que les agents municipaux ne prennent pas la parole, elle intervient régulièrement, défendant les intérêts des leaders communautaires. En 2006, elle devient suppléante de Cida. Elle assume le poste, malgré ses engagements syndicaux, « parce que les membres du mouvement populaire [lui] demandent ». De mars 2012 à décembre 2012, à la suite d'un désaccord avec le maire, elle est destituée de sa fonction. À l'élection de Geraldo Julio, elle la réintègre. En effet, c'est une des rares professionnelles à connaître très précisément les rouages administratifs.

Les observations permettent de faire émerger un troisième type d'acteurs : les militantes. Ces femmes entretiennent un rapport beaucoup plus conflictuel à l'institution et se positionnent souvent du côté des habitants ou des mouvements populaires. Également diplômées d'universités prestigieuses, leurs pratiques s'ancrent dans le développement social local (France) ou le développement communautaire (Brésil). Engagées au sein des mouvements sociaux antiracistes ou syndicaux, elles portent un discours particulièrement critique contre l'institution. Elles n'hésitent d'ailleurs pas à se positionner du côté des habitants lorsqu'ils

risquent d'être expulsés. Leurs professionnelles sont beaucoup plus stables et s'inscrivent dans la même institution et avec les mêmes publics.

---

### **Portrait 13 : Soraya S. – Directrice générale adjointe aux solidarités et directrice du centre communal d'action sociale**

Issue d'une famille modeste d'immigrés kabyles, Soraya S. naît en France et grandit dans la campagne alpine française. Lors de son arrivée à Grenoble après son baccalauréat, elle n'a, comme elle le dit, « encore jamais été confrontée aux problèmes du racisme et de la pauvreté urbaine ». Son intégration à Sciences Po Grenoble la sensibilise vite à ces questions, tout en lui permettant de se « réapproprier sa culture d'origine en fréquentant d'autres Algériens ». Alors qu'elle intègre l'école de journalisme de Strasbourg, elle se confronte à sa condition de femme issue de la décolonisation et à son manque de réseau. Animée par des désirs de justice et d'égalité, elle s'engage rapidement dans les mouvements de luttes contre le racisme et pour l'égalité. Elle participe d'ailleurs à la marche pour l'égalité en 1983. Un an après avoir obtenu son diplôme de journaliste, sa rencontre avec Paul Muzard, directeur de l'association dauphinoise pour l'accueil des travailleurs étrangers (ADATE), lui permet de travailler comme conseillère sociojuridique à la mairie d'Échirolles. Son public est notamment d'origine étrangère. Pendant trois ans, elle est mise à disposition du CCAS d'Échirolles par l'ADATE. Elle commence à structurer un véritable accompagnement des étrangers. Elle intègre définitivement le CCAS. Pendant les années 1990 et 2000, elle construira toute la politique de développement social de la ville en partenariat avec le directeur du CCAS et Renzo Sulli (actuel maire d'Echirolles), tout en gravissant les échelons. En 2015, elle est nommée directrice générale adjointe aux solidarités de la ville d'Échirolles et directrice du CCAS. En 2014, elle participe activement à la campagne électorale du maire en place. Elle participe notamment de la construction du programme ainsi qu'à la mobilisation. Elle se dit néanmoins déçue par les organisations politiques et notamment par le Front de gauche. Elle préfère ainsi le militantisme associatif.

---

Les deux fonctionnaires défendent principalement l'horizon social et politique de la participation publique. Pour elles, l'enjeu est de créer les conditions pour que les participants puissent se constituer en public de manière indépendante et autonome du pouvoir municipal.

Comment est-on capable de créer les conditions pour que les gens puissent prendre leur place dans le débat public ? Sachant qu'à côté des lieux de participation institutionnelle, je crois vraiment et de plus en plus, et j'ai toujours cru à ça, c'est qu'il faut qu'il y ait des lieux, et des lieux autonomes, qui soient des lieux collectifs en dehors des institutions, pour avoir cette marge de manœuvre pour avoir la possibilité de dire, d'avancer, de produire. Moi, ce qui m'a intéressé dans ce travail sur la participation, c'est : « comment est-on capable d'interpeller les

institutions en étant à l'intérieur d'une institution ? » (Soraya S., entretien avec l'auteur, 16 janvier 2016)

Ces professionnelles, se rapprochant du profil du « militant institutionnel » (Abers et Tatagiba, 2015 ; Tissot, 2005), envisagent les dispositifs participatifs institutionnels comme des espaces de confrontation des points de vue et comme de véritables espaces de délibérations. Contrairement aux modernisatrices, elles voient le conflit comme bénéfique lorsqu'il permet de construire un rapport de force avec les pouvoirs publics. Selon ces professionnelles, les institutions doivent garantir la création d'espaces d'autonomie. Pour ce faire, elles n'hésitent pas à dépasser leurs attributions, sortant de leur réserve. La coordinatrice du PREZEIS s'engage au côté de certains leaders communautaires contre la mairie pour maintenir la tenue des réunions des COMUL dans les quartiers concernés<sup>1</sup>. Elle est d'ailleurs démise de ces fonctions pendant presque un an. La directrice adjointe du CCAS s'engage au côté du maire pour les élections de 2014. Elle est responsable de la mobilisation des habitants et de l'écriture du programme électoral. Cet engagement politique affiché, avec ou contre l'employeur, n'est pas sans interroger le positionnement de ces fonctionnaires. Alors que leurs ressources militantes sont reconnues comme de véritables compétences dans leur pratique professionnelle, leur activisme est ambivalent, les mettant tantôt en difficulté ou au contraire les aidant à gravir les échelons hiérarchiques.

\*

Même si je ne m'intéresse pas à l'ensemble des politiques publiques, ces exemples mettent en lumière, à la suite des travaux de Mazeaud et Nonjon (2018) mais aussi de Laurence Bherer, Marion Gauthier et Louis Simard (2017), que l'impératif participatif imprègne les pratiques des professionnels des collectivités locales, et ce, à tous les échelons hiérarchiques. Dans la majorité des cas, ce n'est qu'une petite dimension de la fonction. La mise en perspective de ces professionnels français et brésiliens permet de détacher trois profils relatifs à trois conceptions de la participation renvoyant à trois manières de l'intégrer dans sa pratique professionnelle. Ces conceptions ne sont pas exhaustives de l'ensemble des entendements et des pratiques, ni exclusif l'une par rapport à l'autre. Elles visent plutôt à comprendre les différentes formes d'intégration de l'impératif participatif dans les pratiques professionnelles des fonctionnaires. Cela éclaire les raisons de certains conflits internes aux collectivités et qui entravent parfois les processus participatifs eux-mêmes. L'opposition la plus flagrante est entre les modernisatrices et les militantes.

---

<sup>1</sup> Face au manque de moyen financier. Le maire ne souhaite plus mettre les voitures de fonction à disposition afin de faire des économies d'essence.

Les profils sociologiques de ces fonctionnaires m'invitent à faire trois ouvertures. La féminisation progressive de l'action publique implique de penser les effets de cette professionnalisation sous l'angle du genre, dans la mesure où elle serait constitutive d'un "sous" champ. En effet, dans quelle mesure les rapports de genre structurent-ils les rapports entre les participants et les fonctionnaires, mais également entre les fonctionnaires et leurs élus ? Le renouvellement générationnel des fonctionnaires est-il générateur de nouvelles pratiques participatives au sein des institutions ? Dans quelle mesure l'accès aux postes à responsabilité des fonctionnaires ayant intégré l'impératif participatif dans leur pratique professionnelle participe-t-il à structurer durablement l'action publique locale ? Sans répondre à ces questions, ces hypothèses invitent à poursuivre les recherches sur l'intégration de l'impératif participatif dans tous les domaines de l'action publique et ce dans une perspective historique et genrée.

### 3.3 UNE INSTITUTIONNALISATION INABOUTIE DE LA PARTICIPATION : DES DEMOCRATIES URBAINES FRAGMENTEES ?

L'étude de l'institutionnalisation de l'offre de participation publique depuis les années 1990 laisse entrevoir un changement de modèle participatif au début des années 2010. En s'appuyant sur la grille d'analyse développée par Bacqué, Sintomer et Rey (2005), on assiste au passage de la « démocratie participative » au modèle « managérial » dans le cas *recifense*, et au passage d'une « démocratie de proximité » à celui de « modernisation participative » dans le cas échirollois. La mise en perspective de ces transformations dans les politiques publiques en fonction des objectifs des démarches, du contexte sociopolitique, et des formes procédurales, reflète l'inaboutissement de ces différents modèles. Fonctionnant par accumulation des différents dispositifs plutôt que par agrégation, l'offre de participation ne semble pas permettre la constitution d'un public.

#### 3.3.1 DE LA « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE » A L'EMERGENCE D'UN MODELE « MANAGERIAL » : L'AVENEMENT DU SCENARIO NEOLIBERAL A RECIFE ?

Depuis 1988, à la suite de l'approbation de la nouvelle constitution, la « démocratie participative » s'impose progressivement comme le nouveau modèle de la démocratie brésilienne.

La dimension politique y est fortement affirmée, de même que le rôle de l'État. La dynamique participative est largement politisée et c'est seulement sur la base de son succès qu'un certain consensus surgit parfois dans un second temps. Dans ce modèle, de nouvelles institutions sont créées, qui disposent d'un véritable pouvoir décisionnel ou co-décisionnel et qui incarnent un

« quatrième pouvoir ». Les dispositifs doivent de ce fait s'appuyer sur des règles claires et impliquer une qualité délibérative assez forte. L'autonomie de la société civile est encouragée, à travers une volonté politique clairement affirmée en ce sens mais aussi grâce à des garanties procédurales et à l'existence d'un réseau associatif fortement mobilisé. La rencontre entre acteurs politiques et mouvements sociaux permet que se croisent des dynamiques *top down* et *bottom up*, mais l'institutionnalisation de la participation fait courir le risque d'une routinisation du processus et de la cooptation des éléments les plus actifs de la société civile dans la politique professionnelle. (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005a)

À Recife en particulier, l'offre de participation publique, mélangeant différents dispositifs, tels que le budget participatif, le PREZEIS, les conférences de la ville, le conseil de la ville ou le conseil de développement urbain, compose un système d'institutions formant théoriquement une gouvernance participative. Les procédures spécifient précisément le fonctionnement de ces instances. Des quotas de présentation des différents segments des pouvoirs publics et de la société civile, des règles de délibération et les garanties de l'autonomie financière et administrative cadrent cette gouvernance participative. Néanmoins, dans la pratique, les recherches portant sur ces dispositifs ont montré des effets redistributifs limités ainsi qu'une faible qualité délibérative. Ainsi, l'instauration de ces dispositifs permet une plus grande transparence de l'action publique et un plus grand contrôle social des institutions par la population, sans néanmoins atteindre les promesses du budget participatif de Porto Alegre.

Les alternances politiques favorisent la multiplication et les transformations successives des canaux de participation. L'exécutif municipal, en fonction de son parti politique, des alliances locales concédées avec la société civile, et de ses rapports avec le pouvoir législatif, privilégie certains dispositifs, au détriment d'autres. La multiplication des espaces aboutit à leur mise en concurrence, comme nous avons pu l'observer entre le budget participatif et le PREZEIS. La nouvelle offre associée à un démantèlement technique et financier et au non-respect du fonctionnement des plus anciens décrédibilise progressivement ces espaces démocratiques.

En parallèle, en privilégiant l'accès des plus précaires aux institutions, dans un contexte de division des mouvements sociaux, le parti des travailleurs perd une partie de sa base électorale de la classe moyenne de gauche. La ville est perdue en 2012 ce qui préfigure d'une certaine manière la fin de la *Nova República* à l'échelle brésilienne. Ce basculement politique marque à Recife la remise en cause de la gouvernance participative au profit d'un modèle « managérial ».

Dans ce premier cas de figure, le développement de la gouvernance urbaine est avant tout centré sur la coopération public/privé, avec une forte prédominance des acteurs économiques dans le processus. La participation signifie que les citoyens peuvent être eux aussi acteurs de ce processus, qu'ils sont admis comme *stakeholders*, ou plus exactement que les associations ou

les ONG qui sont censées représenter leurs intérêts sont associées au même titre que les autres acteurs privés, bien que leur poids effectif reste secondaire. Les objectifs sociaux sont quasiment inexistant (à l'exception de celui du maintien de la paix sociale) et la participation n'est pas un instrument de justice distributive. Les démarches participatives sont dépolitisées, le pouvoir politique est faible ou affaibli, la modernisation de l'État local hésitante. Il n'y a pas de mouvement social consistant à même d'investir la dynamique, la société civile est atomisée ou atone, les groupes dominés sont absents de la scène (dans le meilleur des cas, leurs intérêts sont représentés par des ONG). Cependant, la démarche participative contribue à des dispositifs de gouvernance qui disposent d'une compétence décisionnelle ou quasi décisionnelle et les gouvernants ont davantage de réactivité (*responsiveness*) face aux demandes des intérêts organisés. (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005a)

En se détournant du modèle de la démocratie participative principalement tourné vers les classes populaires au profit du développement de la concertation sur les grands projets urbains, aspect jusque-là encore peu privilégié par les pouvoirs publics, Geraldo Julio, à partir de 2012, affirme l'importance des acteurs privés dans la gouvernance urbaine. Le développement des partenariats publics/privés dans les financements des projets urbains et la multiplication de nouvelles coopérations avec l'université tendent à envisager le basculement vers un modèle managérial. Les citoyens, comme tout autre acteur du territoire, sont admis comme *stakeholders*, bien que leur poids relatif reste plus faible que d'autres acteurs privés disposants de plus de ressources. La concertation porte notamment sur des aspects techniques. Le volet social est très peu présent, ou se limite au maintien de la paix sociale. Le pouvoir politique est en retrait au profit de la société civile qui dispose à travers ces partenariats de compétences décisionnelle ou quasi décisionnelle. La dépolitisation des sujets associé à un véritable transfert de pouvoir confirme l'affirmation d'un modèle managérial de la participation (Bacqué, Sintomer et Rey ; 2005).

### 3.3.2 DE LA FIN DE LA « DEMOCRATIE DE PROXIMITE » A LA « MODERNISATION PARTICIPATIVE » : VERS UN MODELE SOCIAL-DEMOCRATE A ÉCHIROLLES ?

À Échirolles, l'offre de participation publique, au sein des comités de quartier, réseaux de territoires ou démarches de concertation dans le cadre de projets urbains, a surtout une effectivité à l'échelle microlocale. La gestion est améliorée à travers l'intégration du savoir d'usage des habitants. La modernisation de l'action publique reste une dimension secondaire, ou découplée du processus participatif. Ces dispositifs ne participent aucunement à une meilleure redistribution des ressources. L'instauration d'un budget participatif à la Ville Neuve d'Échirolles est un exemple particulièrement illustratif<sup>1</sup>. Tout en maintenant une

---

<sup>1</sup> L'enveloppe du budget participatif, dédié à la gestion urbaine de proximité, est une enveloppe qui initialement entrée dans le cadre du budget de droit commun des espaces extérieurs pour le même territoire. Dorénavant, les

certaine forme de paix sociale, les pouvoirs publics affirment des formes de solidarité pour contrer les logiques de ségrégation sociospatiales. Cette offre facilite le dialogue entre élus et administrés. Les thèmes discutés restent relatifs au territoire ou aux projets de la ville. Les affrontements partisans sont très rares, tout comme les références à la « grande politique ». Ces espaces sont consultatifs, bien que parfois les habitants soient invités à prendre des décisions de manière très cadrée et limitée (comme c'est le cas pour le budget participatif). Les pouvoirs publics gèrent l'ensemble du processus, de la mobilisation des participants à l'organisation de la réunion, en passant par l'établissement des ordres du jour, bien que celui-ci puisse être défini de manière concertée. La démocratie de proximité est profondément descendante, même si des dispositifs comme les réseaux de territoire sont plus ascendants, mais cantonnés à la gestion de proximité quotidienne.

Contrairement au cas brésilien, l'exécutif municipal bénéficie d'une grande stabilité. C'est en voulant consolider sa base électorale que le pouvoir municipal engage une diversification de son offre de participation. En parallèle, l'injonction de l'État à créer des conseils citoyens s'apparente, tout du moins sur le papier, à un changement de paradigme que je qualifie de social-démocrate. On se rapproche du modèle de la modernisation participative. L'objectif est de contrebalancer les logiques marchandes à travers le renforcement des pouvoirs publics locaux. Néanmoins, la multiplication des espaces de participation visant à démocratiser la gouvernance urbaine, ou à donner plus d'autonomie aux habitants dans la gestion des équipements de proximité, sans articulation les uns avec les autres, renforce le constat d'éclatement de l'offre de participation publique, et brouille ainsi la lisibilité de l'action publique locale.

### 3.3.3 *LA FRAGMENTATION DES DISPOSITIFS CONTRE LA CONSTITUTION D'UN PUBLIC*

Les institutions des deux villes organisant ces démarches sont traversées par des conceptions différentes de la démocratie et de la participation. Les contextes politiques locaux, les rapports de forces internes aux administrations, mais également la structuration des gouvernements, sont autant de conditions qui forgent la gouvernance locale et la constitution d'une démocratie urbaine. Malgré ces différences, la multiplication des dispositifs sans articulation aboutit à un même constat : l'éclatement de l'offre et la fragmentation des instances participatives. Les dispositifs sont mis en concurrence, réduisant de fait leur efficacité et brouille les pistes de l'action publique locale. Les changements de modèle engagés tentent, outre des fins purement

---

travaux prioritaires sont choisis par les habitants présents. Ainsi, cela apparaît comme une manière pour la municipalité de se déresponsabiliser de certains choix budgétaires contraignant en renvoyant la responsabilité aux habitants.

électorales, de combler les lacunes et faire face à l'incomplétude de la démocratie urbaine locale afin de rendre plus efficace l'action publique locale.

Néanmoins, l'instauration de nouvelles démarches par publics, sans véritable articulation avec celles préexistantes ne semble pas répondre à ce constat de fragmentation, au contraire. Il l'accentue, empêchant la constitution d'un « public » au sens de John Dewey.

Un public est l'ensemble des gens ayant un plein accès aux données concernant les affaires qui les concernent, formant des jugements communs quant à la conduite à tenir sur la base de ces données et jouissant de la possibilité de manifester ouvertement ses jugements. ». Par définition, le *public* est pluriel, il se compose d'intérêts « privés » divers et rassemble des individus dont le statut, la classe sociale, la culture, ou la nationalité sont hétérogènes. La confrontation de ces intérêts à travers la délibération permettrait la formulation d'un intérêt commun aux personnes affectées par un même problème. Ainsi, nous pouvons émettre l'hypothèse que la fragmentation des espaces de participation ne permette pas la constitution d'un public et donc d'un Etat démocratique, au sens où « l'Etat est la réunion d'un public et du gouvernement qui est son mandataire. (Zask, 2008)

Dans les deux cas, ces nouveaux modèles affirment l'existence de deux espaces de participation : l'un à destination des classes populaires et l'autre pour le reste de la société civile. À Échirolles, pour faire face à l'invisibilité des classes populaires on assiste avec la création des conseils citoyens à l'affirmation de droits civiques spécifiques aux habitants des quartiers populaires. À Recife, l'enjeu n'est plus participation politique des classes populaires, mais celle des classes moyennes et de la société civile organisées, notamment l'université et les acteurs économiques. De ce fait, j'é mets l'hypothèse qu'on assiste à l'avènement d'une démocratie à deux vitesses ne permettant pas la constitution d'un public, capable de construire des réponses dans l'intérêt du bien commun, dans la mesure où les espaces de participation ne sont pas articulés. Cette démocratie à deux vitesses se traduit dans des pratiques à trois niveaux : au niveau des modes de sélection et de mobilisation des participants, de leur délibération, mais aussi de leur intégration dans la gouvernance urbaine. Cette démocratie à deux vitesses parvient à se sustenter, par l'existence d'espaces "subalternes" non publics et non formalisés (Fraser, 1990) aboutissant à la redistribution de certaines ressources. Ces pratiques participent à décrédibiliser les gouvernements locaux. Mais elles sont pour autant indispensables pour gouverner. De ce fait, cette thèse est une invitation à penser la démocratie urbaine dans l'articulation de l'offre de participation publique avec les espaces non formalisés de dialogue entre la société civile et les gouvernants.

## CONCLUSION CHAPITRE 2

La mise en perspective de ces processus d'institutionnalisation contribue à discuter la consistance d'un « tournant participatif mondial » (Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016). Bien que l'injonction à la participation s'impose dans les institutions municipales, les transformations au sein des administrations suivent des chemins différenciés et bien souvent inaboutis, répondant à des réalités politiques et sociales contrastées. Les chronologies comparées révèlent l'importance des effets de contextes sur cette institutionnalisation. Les élus locaux et en particulier les maires jouent, de part et d'autre, un rôle fondamental, dans l'établissement de l'offre de participation, dont la traduction concrète varie en fonction des contextes institutionnels et des compétences. Dans le cas brésilien, le pouvoir exécutif à force de lois définit précisément les règles de fonctionnement des dispositifs. Elles reflètent les alliances politiques nouées localement avant les élections. Au contraire, les élus locaux français restent plus timides dans cette perspective. La codification demeure la responsabilité de l'État, bien que certaines exceptions puissent être faites, comme c'était par exemple le cas à Grenoble à travers l'instauration d'une démocratie d'interpellation<sup>1</sup>. La distinction entre les pouvoirs législatif et exécutif locaux, mais également la défiance relative à l'Etat central au sortir de la dictature militaire en sont les deux principales explications.

Outre l'expression de ces singularités, les similarités dans les profils de professionnels et leur conception de la participation soulignent l'existence de différents référentiels participatifs au sein des institutions, notamment forgés grâce aux expériences emblématiques locales. Ils sont néanmoins inégalement répartis au sein des services et dans les niveaux hiérarchiques. Ces professionnalisations différenciées peuvent parfois être l'objet de conflits au sein des institutions et militent en faveur d'une conception non homogène de l'État. Ainsi, la légitimation de l'impératif participatif dans les politiques est inégale et variable en fonction des périodes historiques, des acteurs qui le portent et des contextes dans lequel ils se trouvent. De ce fait, l'étude du processus d'institutionnalisation invite à la plus grande prudence quant à toute tentative de généralisation. Il présente des évolutions globales partagées dont les singularités locales questionnent le sens même d'un « tournant participatif mondial ». En effet, on observe que certains référentiels se diffusent, mais leurs applications locales ne permettent pas de parler d'un « impératif participatif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) au singulier. Peut-être serait-il pertinent de l'aborder au pluriel. Ce sera tout l'enjeu des trois chapitres suivants.

---

<sup>1</sup> Les élus grenoblois ont instauré un système de pétition permettant aux citoyens d'interpeller les élus sur des questions de compétences municipales. Néanmoins, à la suite du recours préfectoral engagé à la demande du gouvernement, le tribunal administratif de Grenoble annule le dispositif de votation d'initiative citoyenne.

## CONCLUSION I<sup>ERE</sup> PARTIE

Dans cette première partie, j'ai éclairé les conditions d'émergence et d'institutionnalisation de l'impératif participatif dans les quartiers populaires des métropoles de Recife et Grenoble. J'ai montré leur traduction formelle, en dispositifs et projets. Chacune de ces histoires complète les recherches historiques sur la participation en France (Hatzfeld, 2011 ; Lefebvre, 2011 ; Cossart et Talpin, 2015) et au Brésil (Sa Vilas Boas, 2017 ; Dagnino, 2004), mettant en lumière la diversité des configurations locales et nationales. Leurs croisements complexifient la généalogie des pratiques de démocraties dites participatives (Bacqué et Sintomer, 2011, 2010 ; Cossart, Talpin et Keith, 2012). Ils révèlent des processus très hétérogènes de diffusion et d'adaptation, sous l'influence de projets politiques variables.

Ces deux métropoles, bien qu'avant-gardistes dans l'instauration d'expériences démocratiques, restent relativement isolées sur le plan national. Leur influence sur l'institutionnalisation progressive d'une injonction participative varie en fonction du dynamisme des mouvements sociaux et des figures municipales, mais également du contexte national. La résonance de ces tentatives avec d'autres cas locaux semble par contre une des conditions à leur diffusion. Ainsi, Grenoble s'impose pendant les années 1970 comme le laboratoire d'expérimentation de la nouvelle gauche française contre l'État planificateur alors mené par la droite républicaine. Le discours autogestionnaire trouve écho dans la personne d'Hubert Dubedout. Cette dynamique pourrait s'apparenter à celle de Porto Alegre et son maire Terço Genro (PT) au Brésil à la fin des années 1980. Au contraire, Recife ne parvient jamais à s'affirmer véritablement comme un modèle démocratique à l'échelle du Brésil malgré des tentatives successives, les conditions politiques locales et démocratiques nationales n'étant pas réunies.

Bacqué, Rey et Sintomer déterminaient les modèles participatifs en fonction de la volonté politique, de la situation sociopolitique et du système procédural. Cette histoire croisée complète ces causes de développement et d'essoufflement des dynamiques participatives locales. La notion de volonté politique s'avère d'abord trop abstraite. Pour la préciser, trois facteurs apparaissent pertinents, sans que l'un supplante nécessairement les deux autres. Premièrement, dans chacun des deux cas, la figure du maire est centrale. Sa capacité à fédérer et l'intérêt personnel pour la thématique jouent fortement sur la vie de la politique publique. Deuxièmement, la constitution des alliances locales pèse aussi. Au Brésil, l'action des mouvements sociaux ou de la société civile sur le développement de l'offre de participation est notable. Troisièmement, l'engagement du parti majoritaire compte. L'inscription de la participation dans son fonctionnement favorise sa permanence. Par ailleurs, la situation sociopolitique nationale impacte la construction et la structuration de l'impératif participatif.

La figure de l'État structure les régulations entre les dynamiques locales et les influences supranationales portées par les bailleurs de fonds. Enfin, le cadre procédurier devient le reflet des deux facteurs précédemment établis. Il influe sur la forme des nouveaux dispositifs à la faveur de leur contournement ou dépassement.

Enfin, cette histoire croisée de la participation populaire à partir de la politique de la ville et du PREZEIS pousse à relativiser l'affirmation d'un « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008). Les conditions de genèse et d'institutionnalisation sont fragiles. La variété de ses acceptations et de ses hybridations implique une analyse localisée et dynamique, dans ses échanges avec d'autres échelles temporelles et géographiques. Ce détour historique ouvre la voie à deux pistes de recherche que je ne poursuivrais pas. La première s'inscrit dans le champ des transferts de ces politiques publiques. L'étude des parcours de leurs promoteurs offre des pistes de réflexion fécondes dans la complexification du champ de la participation et la discussion sur la consistance d'un tournant participatif mondial. La seconde porte sur l'évolution des formes de gouvernement urbain passé, notamment en contexte autoritaire. Il invite à dépasser la dichotomie entre régime démocratique et non démocratique.

DEUXIÈME PARTIE : ETHNOGRAPHIES  
COMPAREES DES GOUVERNANCES  
PARTICIPATIVES DES PROJETS DE  
REQUALIFICATION URBAINE

Cette deuxième s'intéresse aux stratégies développées par les municipalités pour faire participer les habitants dans deux quartiers populaires des métropoles de Recife et Grenoble. L'analyse porte en particulier sur des dispositifs institutionnels organisés dans le cadre de la requalification urbaine de ces territoires. Elle s'appuie sur des observations ethnographiques réalisées en tant que professionnel de l'urbain coordonnant ou assistant ces projets et les démarches participatives associées. Cette position privilégiée contribue d'une part à la description fine des espaces publics de participation. D'autre part, elle offre une perspective sur les « coulisses ». C'est ainsi dans la construction d'une dialectique entre ce qui est visible et ce qui ne l'est pas pour le simple observateur que l'immersion prolongée prend tout son sens. Mais l'exploration tenace des situations et la compréhension des configurations impliquent pour le chercheur de se laisser « prendre » par son terrain, avant de s'en sortir, se distancier pour analyser ce qui a été observé (Céfaï, 2010).

Dans le cas français, je coordonne pendant trois ans la requalification du quartier Essarts-Surieux. Il est singulier dans la mesure où il se déroule dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Sa concertation engage des démarches spécifiques tout en s'inscrivant dans un panorama de dispositifs existants. Les niveaux de participation, les sujets abordés et les échelles d'intervention sont variables. Elles vont de la simple communication sur des orientations programmatiques métropolitaines stratégiques à de la codécision sur de la gestion de proximité ou de consultation sur la définition de l'ambition du projet. Les marges de manœuvre des habitants et des municipalités sont limitées et difficiles à identifier face aux contraintes réglementaires et financières de l'agence nationale de renouvellement urbain (ANRU)<sup>1</sup> (Donzelot, 2012 ; Epstein, 2012 ; Deboulet et Lelévrier, 2014 ; Desponds, Auclair, Bergel, et coll. 2014).

Dans le cas brésilien, pendant plus d'un an j'assiste techniquement la régularisation des zones spéciales d'intérêt social et coordonne les processus participatifs de la requalification des berges du fleuve Capibaribe. À ce titre, en tant que chercheur associé collaborant avec la mairie, je représente l'université fédérale du Pernambouc au sein de la conférence de la ville. Les démarches observées concernent des projets et des territoires divers. Leurs procédures et le niveau d'engagement des participants varient fortement. Elles vont de l'autogestion pour la transformation d'un quartier, à de la « manipulation » sur l'aménagement du Parque Capibaribe, en passant par la codécision sur les orientations et réglementations de la planification à l'échelle communale. Ces dispositifs reflètent des périodes distinctes, mettant en lumière les évolutions du contexte économique et social local et national.

---

<sup>1</sup> Le cas de la Coudraie à Poissy montre néanmoins que des véritables démarches de concertation peuvent être engagées dans le cadre de ce type de projet. (Deboulet et Mamou, 2013)

Dans chaque cas d'étude, mon regard s'oriente principalement sur trois démarches institutionnelles impliquant en principe les habitants des quartiers populaires de Coelhos à Recife et d'Essarts-Surieux à Échirolles. Ils correspondent à ceux dans lesquels les citoyens impactés par les projets peuvent défendre leurs revendications. Mon observation porte d'une part sur l'analyse des procédures et d'autre part sur la réalité de la pratique. Lorsque c'était possible, j'ai observé leur mise en œuvre dans d'autres territoires pour identifier les effets de contexte. Quand ce n'était pas faisable du fait de leur trop faible régularité, je m'appuie sur la littérature scientifique, tout en restant vigilant à éviter des montées en généralités trop hâtives.

L'identification des facteurs de décalage entre la règle et la pratique s'inscrit dans une triple perspective. La première porte sur les causes d'engagement des participants. La seconde s'intéresse à l'organisation régissant le dialogue entre les parties prenantes. La troisième observe ces dispositifs dans leur gouvernance, en se focalisant sur leurs effets pour les publics, les projets et plus généralement l'action publique. Ces angles d'approche guident l'observation ethnographique. Ils se complexifieront progressivement à mesure des croisements successifs entre les cas étudiés et les perspectives appréhendées. De cette manière, j'éclaire de manière systémique les pratiques de participation dans deux quartiers populaires des métropoles de Recife et Grenoble au regard du fonctionnement des coulisses pour identifier les facteurs de démocratisation ou de disqualification des institutions locales.

## **CHAPITRE 3. PARTICIPER : ENTRE ENGAGEMENT ET SEGMENTATION DES PUBLICS**

Ce chapitre revient sur la constitution du public des instances participatives dans des quartiers populaires de Recife et Échirolles. Les offres institutionnelles de participation en composent le principal matériau. De leur production à leur réception, j'éclaire les mécanismes aboutissant à l'engagement ou non, de certains individus.

Au Brésil, les segments généralement dominés de la société (pauvres, femmes, noirs, personnes à faibles niveaux d'éducation) sont surreprésentés (Avritzer, 2008, 2007 ; Baiocchi, 2003). Cette présence, garantie par l'instauration de quotas, serait le symbole de leur caractère véritablement démocratique et redistributif. Mêlant des éléments du modèle représentatif et participatif (Lüchmann, 2007), la société civile organisée et les pouvoirs publics s'associent dans la mise en œuvre des dispositifs. Les recherches brésiliennes sont de deux types. Les premières évaluent la qualité des dispositifs à partir de leur capacité d'inclusion (Coelho, Ferraz, Fanti et Ribeiro, 2010). Les secondes décrivent les dérives partisans dans la cooptation des leaders de ces instances (Avritzer et Navarro, 2003 ; Ziccardi, 2004). Dans chaque cas, elles s'accordent sur les effets bénéfiques de ces gouvernances contre le clientélisme par les alliances des membres les plus actifs de la société civile. Ces résultats, établis sur l'étude des budgets participatifs et des conférences nationales, s'avèrent d'autant plus exacts, dans les situations où les décisions sont appliquées. Par ailleurs, ces gouvernances favorisent l'engagement des citoyens (Avritzer, 2012a). La systématisation de ces outils démocratiserait réellement l'action publique. Ce changement est remarquable dans le contexte du Brésil et de l'Amérique latine contemporaine, marquée par la concentration du pouvoir dans les mains d'une petite élite (Wampler, 2012).

La littérature scientifique française a montré l'existence d'un « cens caché » dans les dispositifs participatifs. Alors que ces démarches sont en principes ouvertes à tous, les recherches révèlent une appropriation différenciée des instances en fonction des caractéristiques sociologiques des participants (Petit, 2015). Les acteurs dominants de la société sont surreprésentés (Giraud, 2015). Ceux disposant des ressources cognitives et sociales correspondant aux attentes de l'institution publique, et qui se conforment aux règles établies, sont plus à même de participer et d'en tirer profit. Ceci explique leur pérennité (Mazeaud et Talpin, 2010), bien qu'ils n'en constituent pas pour autant un bloc homogène et unifié (Blondiaux, 2003).

La participation des individus est donc le fruit d'une procédure et de sa réception par le public (Petit, 2015). En se focalisant uniquement sur les participants et les raisons de leurs engagements, les recherches oublient d'étudier les conséquences des pratiques de mobilisation et de sélection dans la composition des instances. Au Brésil, l'établissement de quotas distingue la « participation populaire », à destination des populations en difficulté, de la « participation sociale » ouverte à l'ensemble des segments de la société civile organisée. Au contraire, en France, l'injonction discursive à la participation des classes populaires ne se traduit pas dans le droit. Ainsi, dans quelle mesure ces démarches construisent-elles leurs publics ? Quelles sont les stratégies de mobilisation et de sélection des participants ? Au Brésil, le cadre légal est-il respecté ? Garantit-il la représentation des différents intérêts des segments représentés ou fait-il l'objet de détournements ? En France, la liberté dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs assure-t-elle la présence des individus les plus éloignés du débat ? Dans quels espaces et sous quelles conditions ? Ces pratiques aboutissent-elles à une segmentation des publics, ou au contraire permettent-elles la constitution d'un public (Dewey, 2003) ?

Pour répondre à ces questions, j'analyse des démarches engagées dans le cadre de projets urbains dont les périmètres d'intervention intègrent la ZEIS Coelhos à Recife et le QPV Essarts-Surieux à Échirolles, sans nécessairement s'y limiter. Certains sont nouveaux, d'autres sont plus anciens. À Recife, j'étudie trois dispositifs qui s'articulent plus ou moins : Le PREZEIS, la conférence de la ville, et le Parque Capibaribe. À Échirolles, à partir de la concertation sur la rénovation du territoire, j'appréhende les réseaux des centres sociaux, les comités de quartiers et les conseils citoyens. Cinq mécanismes de sélection se distinguent (Fung, 2006) : le volontariat, le recrutement ciblé d'individus qui habituellement ne participent pas, le tirage au sort et la mobilisation des parties prenantes citoyennes et professionnelles. Ces acteurs constituent le mini-public. En plus de celui-ci, Archon Fung identifie trois autres types de participants : les fonctionnaires, les élus, et la sphère publique (toutes les personnes pouvant théoriquement prendre part aux discussions). L'ethnographie éclaire l'évolution des pratiques et les enjeux du renouvellement de l'offre de participation. De cette manière, j'observe les effets de la mobilisation et de la sélection sur l'engagement des publics.

Dans les deux premières sections, je fais l'état des lieux des dispositifs de participation populaire à Recife et Échirolles. Dans la troisième section, je les croise. D'abord, je distingue les formes d'engagement. Ensuite, j'analyse le sens et les effets de l'intégration des « pratiques alternatives de la fabrique de la ville » dans le renouvellement du public participant. Enfin, je démontre l'existence de stratégies de mobilisation et de sélection différenciées, impliquant une segmentation des publics, mais n'aboutissant pas aux mêmes résultats.

## I DES PUBLICS POPULAIRES ? LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ORGANISES PAR LA SOCIETE CIVILE RECIFENSE

La société civile organisée bénéficie de marges de manœuvre importantes dans la définition et la mise en œuvre des dispositifs. Au côté des pouvoirs publics, ses représentants sont responsables de la mobilisation et la sélection des participants. Dans le champ du développement urbain, trois types de démarches ou d'instances se distinguent. Elles se caractérisent par le territoire impacté, le projet envisagé et le public ciblé. Créées à des périodes distinctes, elles fonctionnent toujours de manière plus ou moins effective. La première concerne l'urbanisation et la régularisation foncière dans les zones spéciales d'intérêt social (PREZEIS). La deuxième vise à définir les règles de planification à l'échelle communale : la conférence de la ville. La troisième correspond aux dispositifs circonstanciés mis en place dans le cadre de grands projets urbains stratégiques. Bien que leur périmètre intègre des ZEIS, les interventions se focalisent principalement sur les quartiers aisés. Dans cette situation, je m'intéresse à la requalification des berges du fleuve Capibaribe mené par l'INCITI. Dans chacun de ces cas, ces dispositifs de participation regroupent des publics très différents. Ils résultent de pratiques de sélection et de mobilisation diverses, favorisant la surreprésentation de certains groupes de la population, au détriment d'autres franges. Pour les observer, j'ai assisté techniquement la COMUL de Coelhos au sein du PREZEIS. Pour l'INCITI, j'étais coordinateur de la démarche participative. Dans le cadre de la conférence de la ville, j'étais délégué<sup>1</sup> de l'Université Fédérale du Pernambouc.

### I.1 L'ELECTION NON DEMOCRATIQUE DES LEADERS COMMUNAUTAIRES DU PREZEIS

En principe<sup>2</sup>, le PREZEIS est un espace paritaire de participation populaire. La représentation des habitants des ZEIS, ou segment populaire<sup>3</sup> en terme administratif, est garantie légalement à chacune des étapes du processus. La composition des instances techniques, non décisionnaires, (COMUL et la chambre technique) reflète des principes de transparence et d'opérationnalité. Elles sont de petites tailles et assurent la représentation des différents corps techniques. Les représentants du segment populaire ne sont pas majoritaires. Ils composent entre un quart et un tiers des sièges, à nombre de sièges égal à la mairie (figures

---

<sup>1</sup> Pour une précision sur les différents positionnements adoptés dans le cadre de cette recherche, se référer à l'introduction.

<sup>2</sup> Pour un détail en précision de chacune d'elles, le lecteur peut se référer aux lois successives présentées dans les encadrés 7 et 10, du chapitre 2.1.

<sup>3</sup> Pour rappel, il s'agit des représentants des habitants des classes populaires. Le terme de segment est privilégié, car il est utilisé par les acteurs du PREZEIS.

13 et 14). Par contre, la composition de l'assemblée décisionnelle (forum), illustre le caractère populaire et opérationnel de l'instance. Le segment populaire dispose de la majorité absolue (figure 15), garantissant en principe la défense des intérêts des ZEIS. Néanmoins, la représentation de l'ensemble des entités et institutions est prévue pour assurer les articulations avec les autres instances de décisions.

Mon observation du PREZEIS pendant plus d'un an montre un fossé entre la théorie et la pratique. Il reflète le démantèlement progressif du dispositif. À partir de l'analyse des figures 16, 17 et 18<sup>1</sup>, comparant la composition réelle des instances par rapport à celle envisagée, j'établis six constats :

- (i) Les entreprises de maîtrises d'œuvre ne participent pas. En effet, aucun projet n'est engagé à travers le PREZEIS.
- (ii) Les ONG et les entités professionnelles sont absentes. Elles boycottent le dispositif pour protester contre la cooptation du segment populaire et le désintérêt de la municipalité.
- (iii) Seul le master en développement urbain (MDU) siège. Il est représenté par Luis de la Mora et moi-même<sup>2</sup>. Mon association au sein de la COMUL de Coelhos se justifie par l'intention de la coordination du PREZEIS de combler le manque d'expertise par l'intervention de l'Université. Elle fait l'objet d'une convention de coopération entre la communauté interdisciplinaire d'action, de recherche et d'apprentissage (CIAPA) et le forum du PREZEIS<sup>3</sup>.
- (iv) Une conseillère municipale (*vereadora*) intègre le forum. C'est une volonté individuelle et non une demande du pouvoir législatif.
- (v) La quantité de fonctionnaires municipaux correspond à ce qui est légalement prévu. Mais seules les assistantes sociales de la URB-Recife sont présentes. Les architectes, ingénieurs et juristes ne participent plus.
- (i) Bien que majoritaires, les représentants du segment populaire sont peu nombreux, ne siégeant que certains leaders des ZEIS avec COMUL.

---

<sup>1</sup> Pour réaliser les graphiques, je me base sur un comptage réalisé une fois dans chaque instance. Le comptage de la COMUL de Coelhos a eu lieu lors de la réunion dans l'école municipale du quartier en mars 2016. Le comptage pour la chambre d'urbanisation a eu lieu en avril 2016. Il ne m'a pas été possible de voir comment fonctionnaient les autres chambres, car elles ont été désactivées. Le comptage réalisé dans le cadre du forum a également été réalisé en avril 2016. L'observation pendant plus d'un an de ces différentes instances nous montre que globalement ce sont toujours les mêmes dynamiques et taux de remplissage tout au long de l'année. On observe un taux de participation un peu plus important lors du forum de l'ensemble des acteurs pendant les périodes préélectorales bien que ça ne change pas les proportions d'occupation entre les différents segments.

<sup>2</sup> Je participe également au forum du PREZEIS, mais je n'ai pas le droit de vote. Je suis un simple observateur. Je ne me m'intègre donc pas dans les comptes.

<sup>3</sup> Cette collaboration fait suite à une demande d'un ancien coordinateur du PREZEIS. Elle n'engage aucuns moyens financiers. Les projets restent très artisanaux, souvent sous forme de coformation pour les étudiants et les leaders communautaires.

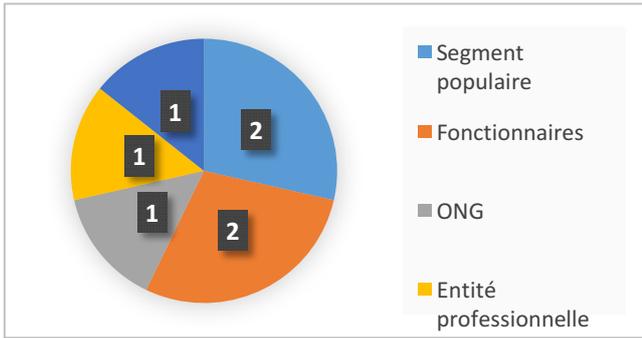


Figure 13: composition légale d'une commission d'urbanisation et de légalisation (COMUL)

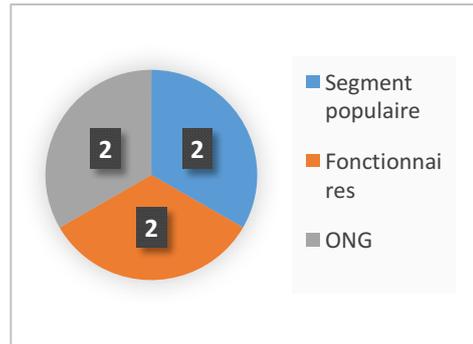


Figure 14: composition légale d'une chambre technique

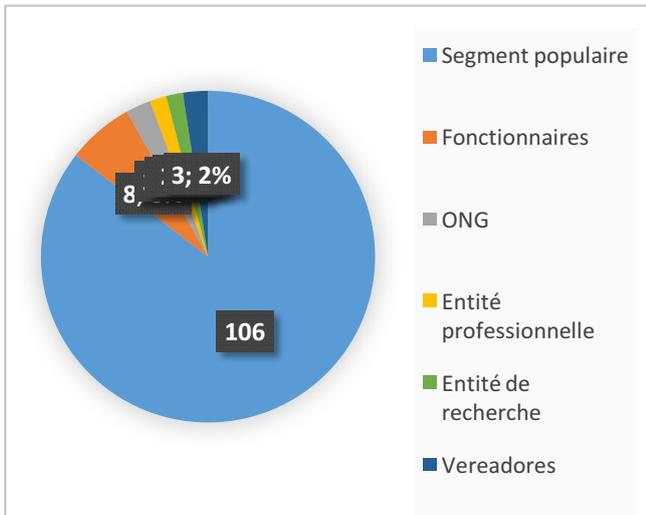


Figure 15: composition légale du forum du PREZEIS

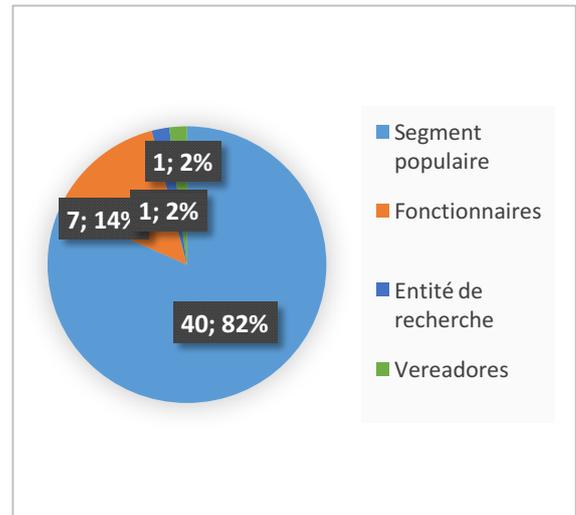


Figure 16 : composition réelle du forum du PREZEIS

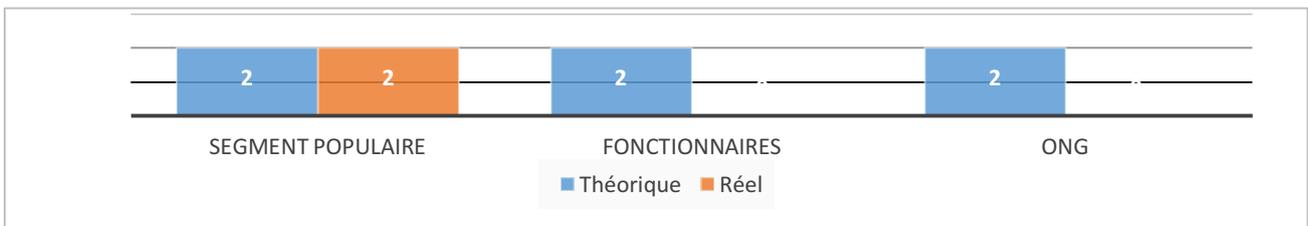


Figure 17: graphique comparatif de la composition théorique des chambres techniques et de sa composition réelle

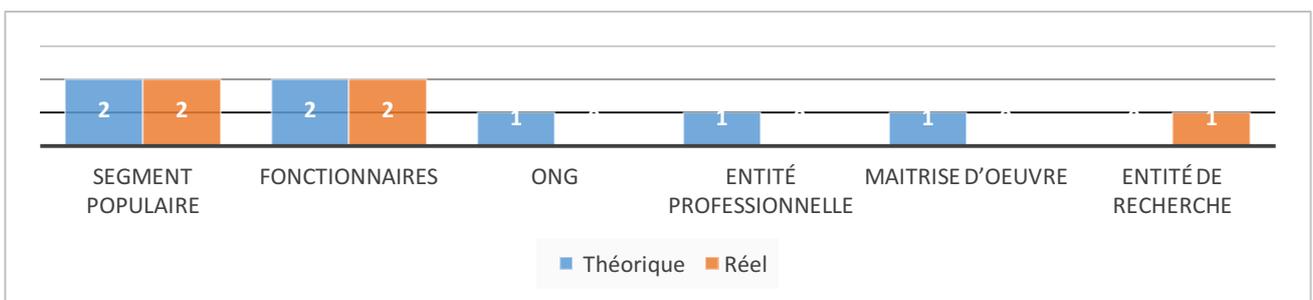


Figure 18: graphique comparatif de la composition théorique de la COMUL et de sa composition réelle

Le démantèlement institutionnel et financier entamé depuis la prise de la ville par le gouvernement du PT explique l'incapacité du PREZEIS à réaliser des projets d'urbanisation et de régularisation foncière. Néanmoins, il est insuffisant pour comprendre le processus de démobilisation du segment populaire. En effet, la critique portée par les fonctionnaires municipaux et universitaires du PREZEIS, se limite souvent à un constat de cooptation des leaders communautaires. Ces derniers seraient des mauvais leaders, pas suffisamment engagés pour leur communauté, privilégiant leurs intérêts personnels aux intérêts collectifs. Cette analyse, en centrant la responsabilité sur les individus, délaisse une approche plus systémique et critique des mécanismes institutionnels favorables à la cooptation et à la démobilisation. L'étude du processus de sélection des représentants de la COMUL de la ZEIS Coelhos illustre pourtant ses failles. En l'absence de règle sur les financements de campagne et de contrôle du processus électoral, les élus locaux (conseillers municipaux ou députés) cooptent les leaders communautaires pour s'assurer des ressources en voix lors des élections.

En considérant l'élection comme un dispositif inégal d'accès aux fonctions de gouvernants (Manin, 1995), seuls les individus présentant des caractéristiques et un profil personnel singulier sont capables de l'emporter. La non-réélection assure le contrôle des gouvernants par les gouvernés à chaque nouveau mandat. L'étude du processus électif au sein du PREZEIS, à une échelle microscopique, montre les failles du système institutionnel qui aboutit au dévoiement des systèmes de contrôle, à un clientélisme accru et à des conflits d'intérêts chez les leaders communautaires.

---

**Encadré 21 : processus de sélection de la commission d'urbanisation et de régularisation de la zone spéciale d'intérêt sociale de Coelhos**

Ce processus électoral dure six semaines. Il s'est déroulé de mars à avril 2016. Les étapes identifiées sont communes à chaque élection des représentants du PREZEIS. Les deux premières étapes ont lieu à la URB-Recife, dans les bureaux de la coordination du PREZEIS, les trois suivantes dans la ZEIS.

**– 1 : actualisation de la liste des associations du quartier. (Semaine 1)**

Dans les bureaux de la coordination du PREZEIS, Watas S. (portrait 15) et Jorge S. (portrait 14) représentants du segment populaire de la COMUL avec l'assistante sociale actualisent la liste des associations dont le siège est situé dans la ZEIS. Cette mise à jour n'avait pas eu lieu depuis une dizaine d'années, alors qu'elle est censée avoir lieu à chaque élection. Comme le pointe l'un des leaders, de nombreuses associations ne sont plus actives. La technicienne sociale rédige un courrier invitant les représentants des différentes associations à la réunion d'organisation de l'assemblée constituante. Dans un souci

---

d'économie de timbres, les membres du segment populaire sont responsables de sa distribution.

**– 2 : réunion des associations pour l'organisation de l'assemblée constituante de la commission électorale (ACCE) (semaine 2)**

Cette deuxième réunion se déroule de nouveau dans les locaux de la coordination du PREZEIS. L'assistante sociale et une de ses collaboratrices sont présentes. Seul un représentant de la COMUL par ailleurs responsable d'une association du quartier vient. En ce mardi après-midi, il s'agit de définir les règles d'organisation de l'ACCE. Les trois participants définissent les règles de l'assemblée constituante ainsi que les conditions d'information et de mobilisation de la population. Le représentant de la COMUL propose d'accueillir l'assemblée le mardi soir suivant dans les locaux du centre social dont il est le directeur. Une moto équipée d'un haut-parleur<sup>1</sup> diffusera un message préenregistré rappelant la date et le lieu de la réunion dans les rues du quartier pendant une heure la veille et le jour même de l'ACCE.

**– 3 : Assemblée constituante de la commission électorale (semaine 3)**

En ce mardi soir, peu d'habitants sont au rendez-vous. Les deux représentants de la COMUL, accompagnés de six amis, constituent l'assemblée. Selon les techniciennes, cette instance réunit en moyenne une centaine de personnes lorsque la communication est faite correctement. Le second habitant de la COMUL, jusque-là relativement absent, inscrit son association. De cette manière, il peut participer à la sélection des membres de la commission électorale. Les associations du quartier sont responsables du contrôle de la bonne tenue du processus électoral. Chaque représentant nomme deux des membres de cette commission. Pendant une semaine, elle doit informer les habitants du quartier sur l'ouverture des candidatures et la possibilité de se présenter. À la fin de la semaine, une réunion clôture le processus.

**– 4 : Réunion de clôture des candidatures (semaine 4)**

Pendant cette réunion, qui se déroule dans le quartier, les membres de la commission électorale reconnaissent la validité des quatre candidatures présentées. Les candidats ont dû prouver qu'ils étaient majeurs et habitaient le quartier. Ensuite, ils définissent les règles de l'élection. Les candidats auront deux semaines pour faire campagne. L'élection aura lieu le dimanche de 8 h à 17 h au centre social.

---

<sup>1</sup> Il est fréquent que des voitures et des motos diffusent des messages publicitaire ou d'ordre public dans un quartier donné. C'est un moyen relativement efficace pour toucher les habitants d'un quartier informel, ne disposant souvent pas d'adresse répertoriée.

---

– 5 : *élection (semaine 6)*

Quatre tables sont disposées en ligne dans le centre social à une distance de cinq mètres les unes des autres. Des fonctionnaires de la mairie ainsi que des amis des membres de la commission électorale sont venus donner un coup de main pour accompagner le processus électoral. Chaque membre de la commission est responsable de la validation du vote. Lorsqu'une personne ne possède pas de justificatif de domicile (ce qui est fréquent dans ces territoires) ce sont les membres de la commission électorale qui ont la charge de reconnaître les individus comme habitant du quartier.

Les deux représentants communautaires, Watas S. et Jorge S. gagnent largement l'élection, obtenant pour le premier plus de 50% des suffrages, avec des taux de participation s'approchant des deux tiers du corps électoral. Ils représentent une nouvelle fois les habitants de la ZEIS Coelhos dans les instances du PREZEIS.

---

Le détail du processus électoral est en théorie bien ficelé. La pluralité des intérêts assure le caractère démocratique de la démarche. Néanmoins, dans la pratique, les deux principaux maîtres d'œuvre du processus de sélection sont les représentants élus de la COMUL, les mettant dans une situation de conflits d'intérêts, puisqu'ils sont à la fois juge et partie. Même si la mairie contrôle en principe le processus, les moyens financiers et techniques établis restent limités. Les leaders communautaires sont ainsi garants de la tenue de chacune des étapes de la mobilisation, allant même jusqu'à la distribution des courriers d'invitation. De ce fait, ils contrôlent la diffusion de l'information, les candidatures possibles, mais aussi la validation des votes des habitants ne disposant pas de justificatifs de domicile (chose relativement fréquente dans des territoires occupés de manière informel)<sup>1</sup>. L'absence d'un contrôle effectif de la démarche par une pluralité d'acteurs du quartier, de la mairie, ou d'autres membres de la société civile, mais également de règles sur le financement des campagnes électorales et de moyens spécifiques dédiés, favorise la reproduction d'un système clientéliste, où les votants donnent leur voix en l'échange d'un repas, d'un service, ou simplement à la demande d'un ami. Ce système électif aboutit à la permanence de certains leaders communautaires sous la tutelle d'élus locaux.

---

<sup>1</sup> Comme les techniciens municipaux le racontent, il arrive que des bus soient affrétés pour faire voter des habitants d'autres quartiers. Une enquête de l'agence de journalisme *A Publica*, relaté par *El Pais*, relayé dans le quartier de Coelhos à Recife, montre que coller « un adhésif [avec la figure d'un candidat] rapporte 30 réaux et un drapeau, plus de 100 réaux. Ceux qui promettent de vendre et donne leur numéro de titre d'électeur reçoivent 40 réaux. » Le Pernambouc enregistre le plus de cas de fraudes électorales. [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/03/politica/1538577259\\_358039.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/03/politica/1538577259_358039.html)

#### **Portrait 14 : Jorge S. - Premier représentant titulaire de la COMUL**

Jorge S. à une soixantaine d'années. C'est un homme blanc aux cheveux châtain clair lisses. Il présente des difficultés à s'exprimer et à présenter des idées organisées. Jorge S. est discret sur sa vie, il n'est jamais très clair sur ses activités. Il devient fonctionnaire public en 1966, en pleine dictature militaire. Il vient travailler au sein du centre social de Coelhos puis à l'école municipale. Il n'explique jamais son travail de fonctionnaire et dit seulement qu'il « aide les gens ». Il fait du porte-à-porte, accompagne les enfants à l'école. Il explique qu'il fait tout cela de son propre chef. Il n'a jamais participé au mouvement social, ce qui laisse à penser qu'il entretenait une relation de proximité avec les pouvoirs publics. Il explique ne jamais avoir voulu faire des luttes, ce qui l'intéresse c'est d'aider individuellement les gens. Il n'a pas très au fait des activités du PREZEIS. Ses remarques sont souvent décalées. Selon certaines personnes, il serait appuyé par un député, néanmoins, il ne fait jamais référence à celui-ci. Au contraire, il s'en offusque. Il explique que l'aide qu'il apporte est à son compte. Néanmoins, il n'explique jamais comment il obtient l'argent pour faire ses activités. Il est connu dans la communauté. Membre de la COMUL depuis 1992, il remporte toutes les élections avec plus de 1500 voix<sup>1</sup>.

Il serait faux de croire que la cooptation des leaders ne se ferait qu'au bénéfice des élus locaux. Elle permet malgré tout une redistribution des richesses. Les trajectoires de Watas S. et Jorge S. le prouvent. Ils y gagnent mais la communauté aussi. Ils peuvent ainsi recevoir un salaire en tant que membre du cabinet de l' élu et faire valoir leurs relations politiques pour obtenir certains financements publics pour l'ensemble de la communauté ou accélérer certaines démarches individuelles. De cette manière, face aux dysfonctionnements administratifs, les représentants des habitants s'inscrivent dans les stratégies clientélistes pour s'assurer de la redistribution des richesses aux bénéficiaires des habitants de leurs territoires. Comme l'explique Watas S. lors d'une de nos discussions informelles, chaque leader soutient un élu de parti différent afin de toujours bénéficier d'un canal de communication privilégié avec le groupe majoritaire de mairie. De plus, ils évitent de se concurrencer. Watas S. s'occupe des démarches collectives alors que Jorge S. s'assure des demandes individuelles. De cette manière, ils assurent leur permanence et anéantissent toutes concurrences locales possibles.

---

<sup>1</sup> Pour une communauté comptant moins de 8000 habitants, dont beaucoup ont moins de 18 ans, c'est un score très honorable.

### **Portrait 15 : Watas S. - un jeune leader communautaire**

Watas S. a 33 ans. Il est métis à la peau claire et né dans le quartier de Coelhos. Sa mère, de l'intérieur du Pernambouc, est venue s'installer dans le quartier pour vendre des fruits aux travailleurs des usines. Mère célibataire, elle bénéficie d'une maison dans le cadre du programme PROMORAR lui permettant de quitter sa baraque en bois. Le quartier est gangréné par le trafic de drogue. Deux de ses six frères et sœurs sont assassinés, un troisième est emprisonné. Watas S y échappe par sa passion pour l'électronique et le travail des ONG. Comme il l'explique, il passe une bonne partie de son enfance au centre social à étudier et dans les locaux des ONG pendant ses loisirs. Il bénéficie à ses 10 ans d'une bourse d'études pour étudier au collège militaire pour un an. À ces 16 ans, il réalise un stage de deux ans à la crèche du Coque (*favela* voisine de Coelhos, l'une des plus grandes du centre-ville). À ces 17 ans, son épouse est enceinte de leur première fille. Il quitte la maison familiale et s'installe au bord du fleuve avec elle. Il ouvre son premier magasin d'électronique avant d'intégrer l'armée à 18 ans. En effet, il bénéficie du nouveau programme du président Lula, soldat citoyen (*Soldado Cidadão*) permettant à des jeunes hommes n'ayant pas encore fait leur service militaire de profiter d'une formation professionnelle. Il intègre le corps du génie pour se former dans le domaine de l'informatique, puis de l'électronique. Il est promu sergent et dirige une troupe de 60 hommes. Selon lui, c'est à cette occasion qu'il apprend à devenir un leader. Mais ce n'est que temporaire. Le programme ne vise pas à former des militaires, mais à qualifier une partie de la population. À son retour à la vie civile, il ouvre un nouveau magasin. Il organise également des petites fêtes sur la place du quartier. Sa voiture fait office d'enceinte. Rassemblant les jeunes du quartier, il est assez rapidement approché par un leader communautaire qui lui propose un soutien pour alimenter ces fêtes en infrastructures et en alcool en échange d'un appui politique lors des élections. Watas S. accepte. Rapidement, il est invité aux réunions d'organisation du carnaval dans le quartier. Il monte très vite son propre système de son qu'il loue pour les festivités. Bien qu'il soit encore peu équipé, il arrive à faire approuver ses choix, car il vient toujours accompagner de nombreuses personnes de la communauté. Néanmoins, il se rend compte qu'il est manipulé par un *vereador*, et que son investissement ne lui permet pas de gagner d'argent. Il décide de se retirer. Un proche le recontacte et lui propose d'appuyer un nouveau candidat. Il s'agit de Marc Aurelio. Son discours lui plaît. Cela fait de nombreuses années que la communauté de Celhos n'a pas d'appui au sein de la chambre législative municipale. Watas S. accepte de le soutenir. En contrepartie, le candidat soutient l'organisation des fêtes du quartier. Le *vereador* lui propose de l'argent qu'il refuse dans un premier temps. Puis il lui propose d'intégrer son cabinet, au côté de ces 21 autres collaborateurs. Watas S. est chargé de faire

passer les demandes de la communauté à Marc Aurélio. Il désapprouve ce système, néanmoins, il accepte la proposition. Comme il le dit lui-même, il est le bras droit du *vereador* dans la communauté. En 2012, il devient directeur du centre social et se présente comme candidat pour représenter les habitants au sein de la COMUL. Le centre social a pour principale mission d'organiser des fêtes. Petit à petit, il découvre que c'est un outil qui peut permettre d'intervenir plus largement dans la vie des gens. Il facilite ainsi certaines démarches pour la communauté. Il s'engage à requalifier le stade de foot et à défendre la reconstruction de logements sociaux. Il facilite les démarches d'obtention des documents de propriété foncière. Watas S. est aujourd'hui à son 3<sup>e</sup> mandat et doute sur le fait de continuer. En effet, il est désespéré de la faiblesse des avancées et du manque d'engagement de la part des hommes politiques. Son problème est que personne ne veut prendre le relais et sa démission impliquerait le démantèlement de la commission d'urbanisation et de légalisation foncière.

## 1.2 LES MOBILISATIONS ECLATEES DE LA 6<sup>E</sup> CONFERENCE DE LA VILLE

Instaurées en 2003 par le Ministère des villes, dont l'ambition est de formuler et conduire une politique de développement urbain pour le Brésil, les conférences des villes visent à garantir la participation de tous les segments de la société. Tous les deux ou trois ans, le pouvoir exécutif les convoque pour débattre des politiques urbaines. Elles s'inscrivent dans l'agenda développé par le président Lula dès le début de son mandat<sup>1</sup>. Elles suivent la réorientation donnée au secrétariat général de la présidence, non plus pour faciliter les relations avec le parlement, mais pour aider le président à « consulter les associations de la société civile et élaborer des outils de consultation et de participation directes » (Brasil, 2003). Leur spécificité réside dans le fait d'être un espace de convergence des représentants des différentes instances participatives, tout en se constituant elles-mêmes comme tel (Villela, Vidal, Araujo, Costa, et coll, 2016). En ce sens, elles se déroulent en trois étapes : d'abord à l'échelle des villes, puis des États, pour se conclure à l'échelle nationale. En plus de dialoguer spécifiquement sur des problématiques relatives au territoire concerné, certaines propositions remontent à l'échelle du gouvernement de l'État et de l'Union. L'ensemble de la démarche est piloté par le conseil des villes, instance représentative de la société civile sur les questions urbaines.

À la suite du démantèlement du budget participatif (OP), la conférence de la ville de Recife devient le seul espace ouvert à la société civile traitant des questions urbaines à l'échelle de

---

<sup>1</sup> Depuis 1941, 115 conférences nationales se sont déroulées. 74 ont été organisées pendant le mandat de Lula. (Avritzer, 2012a)

l'ensemble du territoire communal<sup>1</sup>. Tout comme le PREZEIS, ses statuts garantissent la représentation de l'ensemble des segments de la société civile et des pouvoirs publics, sans pour autant que l'un d'eux dispose de la majorité absolue. Contrairement aux conférences d'État et fédérale, la conférence municipale est publique et accessible à tous les citoyens. Néanmoins, seuls les délégués des différentes institutions entités et organisations (401 au total)<sup>2</sup>, peuvent participer à l'élection de leurs représentants. Les pouvoirs publics disposent théoriquement de la majorité des sièges (42%), suivis par les mouvements populaires (27%). Les autres segments (entités syndicales, entreprises en lien avec le développement urbain, entités professionnelles et académiques, ONG) disposent de moins de 10% des sièges (figure 19 et 20).

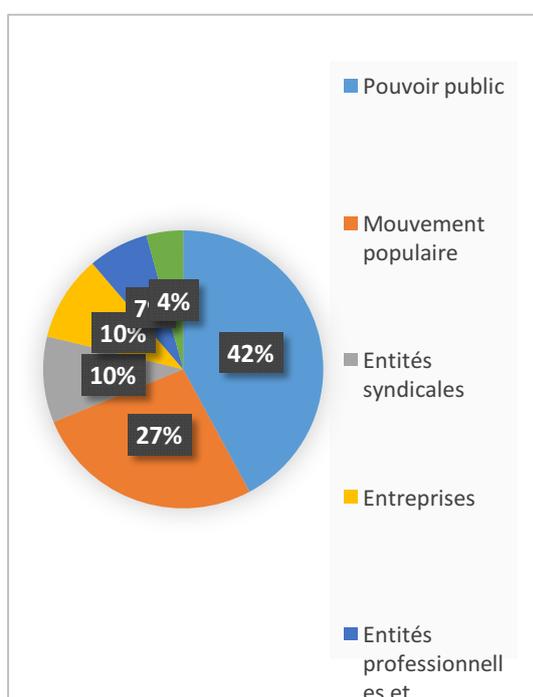


Figure 19: composition théorique des délégués pour la 6ème conférence de la ville de Recife

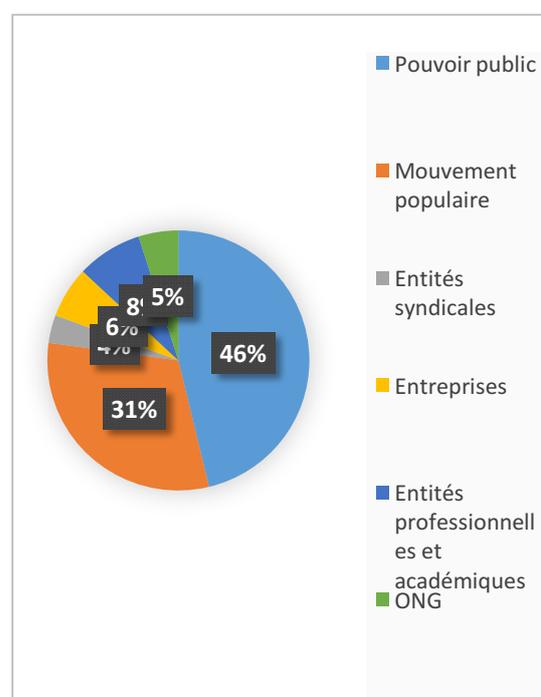


Figure 20: délégués inscrits à la 6ème conférence de la ville de Recife

En pratique, on peut émettre l'hypothèse que la conférence de la ville est encore un espace important de la démocratie locale, mais qu'il perd en crédibilité et légitimité. Contrairement au PREZEIS, tous les segments sont représentés à poids égal. Néanmoins, la non-occupation de l'ensemble des sièges par certains segments montre un désengagement progressif de

<sup>1</sup> Le politiste brésilien, Leonardo Avrtizer (2012), démontre la proximité sociologique qu'entretiennent les participants aux conférences des villes avec ceux des budgets participatifs. Les segments dominés de la société, au contraire du système représentatif traditionnel, disposent d'une représentation convenable. Les femmes sont majoritaires (51,2 %), les classes populaires sont surreprésentées tout comme les personnes d'un niveau d'éducation peu élevé.

<sup>2</sup> Chaque institution dispose d'un nombre maximum de délégués.

l'instance au risque de la rendre caduque. En effet, on compte 346 inscrits contre 401 sièges théoriquement libres. Les entités syndicales, les entreprises privées ainsi que les pouvoirs publics n'occupent pas la totalité des sièges à leurs dispositions. Ces acteurs, disposant d'autres canaux de participation, peuvent se permettre de quitter cette table des négociations, contrairement aux autres membres de la société civile. Malgré ce désengagement, les rapports de force restent relativement inchangés. Les délégués des pouvoirs publics représentent 46 % de l'assemblée (+4 %). Les mouvements populaires occupent 31% des sièges (+4 %), alors que les entités syndicales et les entreprises perdent respectivement 5% et 4 %. Les autres segments ont proportionnellement le même poids.

Chaque entité gère la mobilisation de ses participants, à travers la commission préparatoire de la conférence de la ville, émanation du conseil de la ville de Recife. Ces pratiques ne permettent pas de comprendre précisément qui sont les acteurs présents, mais elles éclairent la situation dans laquelle se trouvent les différents segments. L'étude du PREZEIS, du MDU et l'institut Pelopidas Silveira (mairie de Recife) montre la fragilité et la division du mouvement populaire (i), la faible organisation de l'Université (ii), et la structuration des pouvoirs publics (iii).

(i) Le vendredi 10 juin 2016, trois jours avant la conférence de la ville, la coordination du PREZEIS organise une réunion du segment populaire pour mobiliser les membres du forum. Mais la mission semble vaine. Le peu de personnes présentes (moins de la moitié des représentants des COMUL) remet en cause l'intérêt de participer à ce temps. La rencontre tourne au pugilat contre la mairie face à l'absence d'organisation capable de faire émerger des propositions concrètes. La salle se vide progressivement. La réunion se conclut après que la coordination ait réitéré son appel à la mobilisation. Finalement, un petit groupe se réunit dans le bureau de la coordination. Avec huit personnes nous faisons le bilan de la matinée. Le forum n'a fait aucune contribution. Jo S., la fonctionnaire coordinatrice, propose alors d'écrire les propositions que porte le PREZEIS. Je l'aide à rédiger le document à partir d'une liste d'anciennes revendications qui sont restées lettre morte depuis l'élection de Geraldo Julio. Faute de temps, il n'est pas approuvé par le collectif, mais est tout de même distribué lors de la conférence (Annexe i). Au delà d'interroger le caractère démocratique de la démarche, cette pratique est symptomatique de la fragilité et de la division des mouvements populaires.

(ii) Sept enseignants représentent l'Université Fédérale du Pernambouc. Cinq sont membres du département d'architecture et d'urbanisme. Ils défendent une même ligne dans l'établissement : celle de la communauté interdisciplinaire de recherche, action et apprentissage (CIAPA). Ce petit groupe s'intéresse au thème de la participation et des quartiers populaires. Il travaille notamment avec le PREZEIS et les mouvements sociaux. Sur

la soixantaine de professeurs que compte le MDU, nombreux sont ceux qui auraient pu participer, avec des positionnements relativement différents. C'est par exemple le cas de l'INCITI. Seul l'un des coordinateurs est présent, mais au titre de la présidence du conseil d'architecture et d'urbanisme du Pernambouc (CAU-PE). De plus, la proximité de la CIAPA et du directeur du département, dont il est lui-même membre, explique ces nominations. Il les désigne sans discussion collégiale. Les membres de l'université ne portent pas de position commune. Aucune réunion de coordination n'est réalisée en amont. Cette pratique reflète le faible degré d'institutionnalisation de l'université et son manque d'intérêt pour les instances participatives.

(iii) La surreprésentation de la mairie présage d'une structuration plus importante de la part des pouvoirs publics. Néanmoins, comme le confie le président de l'institut Pélpidas Silveira<sup>1</sup>, il ne semble pas qu'il y ait une articulation globale.

Je ne savais pas quel était mon rôle. Mon rôle n'était pas politique. [On ne m'a pas dit] de faire cette plus grande articulation avec certains secrétariats. On a perçu un certain vide. Je ne me souviens plus. Je ne me souviens plus d'avoir eu des réunions en amont, comme si ça avait été une plus grande articulation de la part de la mairie. S'il fallait voter en bloc, si le positionnement de la mairie était clair sur le sujet ? Je t'avoue que je ne me souviens pas qu'il y ait eu de grandes mobilisations. Peut-être qu'il y a eu des réunions. Je me rappelle plus. (João D., président de l'institut Pelopidas Silveira, communication personnelle, 01/05/2018)

Néanmoins, il révèle qu'à l'échelle de sa structure, il mobilise ses agents et fixe une ligne à respecter. L'objectif est, tout comme dans le cas du PREZEIS, de défendre une certaine vision de la ville.

On a vu ce vide. En percevant l'importance, non seulement de la conférence en elle-même, mais des thèmes qui étaient discutés et de l'intérêt de ces discussions pour notre propre travail, comme la révision du plan directeur. On a fait une lecture, une évaluation des points importants à défendre pendant la conférence. Alors on a mobilisé au sein de l'institut. L'institut a participé de manière importante. On a fait des propositions pour les différentes salles thématiques. On a fixé un positionnement interne de l'institut. Et on a essayé d'amener cette position. On a essayé de contaminer ce positionnement dans les différentes salles et réunions thématiques. (João D., président de l'institut Pelopidas Silveira, entretien avec l'auteur, 01/05/2018)

Même si je n'en ai pas la preuve, on peut envisager que nombreux sont les services à avoir mobilisé leurs agents afin de participer à la conférence et ainsi influencer les délibérations.

La force de la mobilisation, en amont de la conférence, augure la vivacité de chacune des entités et de leur segment associé. La difficulté du PREZEIS à rédiger un texte commun

---

<sup>1</sup> Equivalent d'une agence d'urbanisme. Il est notamment en charge de l'élaboration du plan directeur.

révèle l'hétérogénéité des mouvements populaires. La faible représentativité de l'université montre d'une part le faible intérêt des universitaires pour ces instances, et d'autre part l'absence d'une gouvernance établie permettant de choisir les délégués de manière claire et transparente. Enfin, l'Institut Pelopidas Silveira montre une organisation plus rigoureuse. Il présage l'ambition d'affirmer sa vision stratégique de l'aménagement de manière unanime. Malgré ces différents niveaux de structuration, la mobilisation se restreint à l'échelle des entités et non des segments. La constitution de positionnements communs se fait dans l'action, pendant le processus délibératif de la conférence. D'ailleurs, c'est pendant la conférence que sont choisis les nouveaux membres du conseil de la ville, ainsi que les 42 délégués participant à la conférence étatique des villes (tableau 3). Leur sélection se fait à l'échelle des segments. Une heure est dédiée à leur nomination.

|   | Nombre de participants au conseil de la ville (45) <sup>1</sup> | Nombre de délégués pour la conférence étatique <sup>2</sup> (42) |
|---|---|--|
| <b>Pouvoirs publics</b>   | 18 (40%)  | 18 (42,3 %)  |
| <b>Mouvements populaires</b>  | 12 (26,6%)  | 11 (26,7 %)  |
| <b>Travailleurs (entités syndicales)</b>  |   | 4 (9,9 %)  |
| <b>Entreprises en lien avec la production et le financement du développement urbain</b> | 6 (13,4)  | 4 (9,9 %)  |
| <b>Entités professionnelles, académiques et de recherche</b>                            | 9 (20%)   | 3 (7 %)  |
| <b>ONG intervenantes dans le domaine du développement urbain</b>                        |   | 2 (4,2 %)  |

Tableau 3 : Distribution par segment des sièges pour le conseil de la ville de Recife et la conférence des villes du Pernambouc

Contrairement au cas du PREZEIS, les représentants des segments dans les dispositifs ne sont pas nécessairement élus, mais font l'objet d'une négociation en fonction des organisations présentes, mais également des équilibres dans les rapports de force et de la reconnaissance de la capacité du candidat à défendre les intérêts du segment. Le vote devient l'ultime solution lorsqu'aucun consensus n'est trouvé.

La conférence de la ville, contrairement au PREZEIS, est un dispositif de participation sociale, ouvert à toute la société civile de manière « équilibrée ». Elle est encore dynamique et fonctionnelle dans la définition des politiques urbaines locales. Dans les deux cas, les

<sup>1</sup> Composition définie par la loi municipale n°18.013/2014 relative au conseil de la ville de Recife.

<sup>2</sup> Composition définie par le conseil national des villes et le ministère de la ville pour la sixième conférence des villes.

membres des mouvements populaires restent largement surreprésentés, face à l'absence de canaux de représentations démocratiques. Mais les acteurs dominants et minoritaires, disposant d'autres lieux d'influence et n'ayant qu'un impact relativement restreint sur les décisions, se retirent. Les pouvoirs publics participent. Ils légitiment l'existence et le fonctionnement de ces dispositifs. Néanmoins, dans le cas du PREZEIS, cette présence reste superficielle, sans que les techniciens ne permettent le fonctionnement effectif de l'instance. Dans le cas de la conférence de la ville, tous les services sont présents. Malgré tout, l'affaiblissement de la mobilisation de certains segments est un signal avant-coureur de la fragilisation de cette gouvernance participative à la faveur d'autres espaces de négociations.

### I.3 L'ACTIVATION DE L'INCITI : FAIRE LES PROJETS DIFFEREMMENT POUR MOBILISER

A l'inverse des deux dispositifs précédemment étudiés, la concertation mise en place par l'INCITI sur la requalification des berges du fleuve, est un dispositif circonstancié sans règle ni quotas de participation clairement établis. Il repose sur la notion d'activation (*ativação*)<sup>1</sup>, recouvrant des pratiques diverses. Malgré ce flou sémantique, quatre types d'activités se distinguent en fonction de la temporalité du projet : l'information ; l'expérimentation dans l'espace public ; l'organisation d'évènements contribuant au débat public urbain<sup>2</sup> ; l'enquête d'évaluation des usages de l'espace public.

Selon les coordinateurs du projet, l'activation vise à mobiliser puis associer les différents acteurs d'un territoire afin qu'ils prennent part à l'élaboration du projet puis à la gestion des espaces publics. Ce terme présente deux intérêts pour ses promoteurs. Premièrement, il affiche un certain pragmatisme, dans le sens où il invite à faire « avec les gens », à s'appuyer et à révéler les « énergies en place ». L'absence de cadres théoriques et méthodologiques clairement définis permettrait de s'adapter aux contextes locaux. Il est autant un leitmotiv qu'une approche pour « faire » de Recife, « la ville dont nous avons besoin »<sup>3</sup>. Deuxièmement, la notion s'inscrit pleinement dans la stratégie de « communication engageante »<sup>4</sup> menée par

---

<sup>1</sup> Cette notion, relativement absente de la littérature scientifique, est utilisée par quelques historiens de l'art (Linhares, 2015) pour parler des démarches d'animation des espaces publics à partir de pratiques artistiques. Les professionnels de l'urbain commencent à l'employer pour expliciter des mécanismes de transformation des interactions citoyennes depuis de nouveaux usages. Il faut également noter que certains architectes y font référence pour décrire des processus éphémères d'occupation du territoire.

<sup>2</sup> L'INCITI a notamment organisé en novembre 2015 l'Urban Thinker Campus. Cet évènement promu par l'ONU-Habitat, avait pour thème « the city we need », thème promu par l'ONU depuis 2013. Il correspond au nouvel agenda urbain promu par l'ONU. Ce slogan a largement été repris par différents segments de la société civile recifense, dont l'INCITI est un des promoteurs locaux.

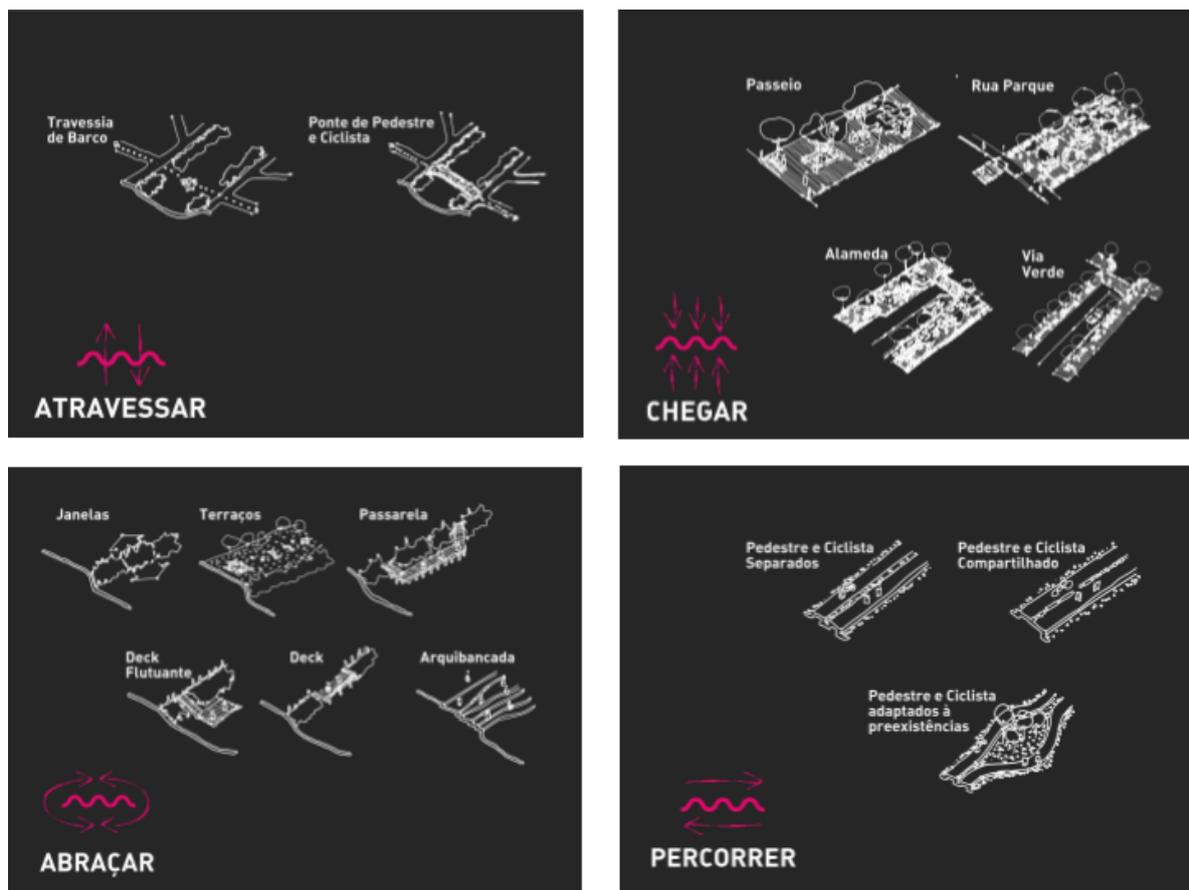
<sup>3</sup> « *A cidade que precisamos* » devient le slogan des défenseurs du projet Parque Capibaribe. Il sera le slogan du candidat victorieux aux élections municipales de 2012.

<sup>4</sup> La communication engageante vise à la fois à favoriser le changement d'attitude et d'intention comportementale mais aussi favoriser le changement des comportements effectifs. (Girandola et Joule, 2012)

l'INCITI. Elle constitue le cinquième axe de la stratégie du *Parque Capibaribe* : traverser, parcourir, enlacer, arriver, activer (encadré 22). Ces cinq éléments de langage, par leur simplicité et leur forme active, sont des éléments stratégiques du projet et des mots d'ordre pour les citoyens *recifenses*. Ainsi, l'activation serait une manière de révéler le potentiel d'un territoire, en mettant en marche ses acteurs.

### Encadré 22 : Le *Parque Capibaribe* : un projet en kit

Le projet du *Parque Capibaribe* prévoit un système de parcs intégrés le long des deux rives du fleuve Capibaribe d'une longueur de 30 kilomètres. Son objectif est de relier les différents espaces publics afin de faciliter et de rendre plus sûres les mobilités douces. Le projet se traduit en quatre stratégies : parcourir, traverser, enlacer, arriver. Chacune se détaille en propositions concrètes d'aménagements. Cette boîte à outils urbaine permet une plus grande flexibilité d'intervention, en s'adaptant aux contraintes de chaque tronçon tout en conservant une identité globale pour le projet.



L'activation se démarque de la concertation par sa pratique d'occupation de l'espace public. Elle puise ses références dans les démarches d'urbanisme tactique<sup>1</sup> développées de part et d'autre de l'Atlantique<sup>2</sup>. Pour les coordinateurs du projet, l'occupation et l'expérimentation éphémère garantiraient l'interpellation et la mobilisation de tous les acteurs du territoire. Les citoyens se réapproprieraient progressivement leur ville et leurs espaces publics tout en produisant un projet à leur image. Ainsi, l'INCITI utilise des pratiques empruntées à l'activisme urbain pour la concertation d'un projet relativement classique. L'usage de ces pratiques militantes n'est pas sans paradoxes. Ce détournement permet-il d'ouvrir de nouveaux espaces de dialogue entre la société civile, les acteurs du marché, et les pouvoirs publics, ou au contraire, n'est-il qu'un outil de communication visant à éviter les mobilisations contre le projet en lui-même ? A partir de la requalification des berges situées dans le quartier *Derby-Capunga*, qui en est l'expérience la plus aboutie, j'illustre ce paradoxe et ses effets sur la mobilisation du public.



Figure 21: plan directeur du Parque Capibaribe (source : INCITI)

<sup>1</sup> Selon Mike Lydon (2015), inventeur de la notion, l'urbanisme tactique permet à travers des interventions éphémères dans des espaces publics spécifiquement ciblés d'engager des transformations à plus long terme dans les modes d'occupation de la ville. Cette forme d'urbanisme se veut comme une alternative citoyenne à la forme de production hégémonique de la ville.

<sup>2</sup> Au Brésil, il se réfère notamment à des collectifs comme *Piseagrama*, *Micropolis* ou *O Instituto da Cidade Precisa de Você*. En France, ce sont plutôt des praticiens comme Patrick Bouchain, le collectif ETC., ou les Saprophytes qui sont cités.

### 1.3.1 « L'ACTIVATION CAPUNGA » : UN ENJEU ELECTORAL



Figure 22: rue Osvaldo Lima occupée par des commerçants informels

En mai 2016, à cinq mois du premier tour des élections municipales, la mairie demande à l'INCITI d'élaborer une proposition d'aménagement des berges du fleuve pour le quartier *Derby-Capunga*. Situé dans une zone centrale et huppée, ce quartier se compose de résidences fermées, d'un hôpital militaire et d'une université privée : l'UNINASSAU, membre du groupe Ser Educacional (Portrait 16). L'installation de cette dernière a, depuis une petite dizaine d'années, généré des dysfonctionnements et d'importants conflits. Les rassemblements festifs des étudiants indisposent le voisinage. L'absence d'une offre de transports publics de qualité et de parkings abordables ne répond pas aux besoins de la communauté universitaire. Les stationnements sauvages sont fréquents dans les rues adjacentes et perturbent la circulation. Ils produisent de forts embouteillages aux heures de pointe. Un immeuble de garages a bien été construit par l'université, mais son prix dissuade son usage. Ser Educacional privatise les berges du fleuve pour garantir le stationnement de son personnel. Enfin, 36 commerçants informels (vendant principalement de la nourriture) occupent de manière irrégulière la rue faisant face à l'université. Cette dernière souhaite leur évacuation. Pour résoudre ces différents problèmes, dans le cadre d'une mesure compensatoire, le groupe Ser Educacional doit financer à hauteur de 375 000 euros (1,5 million de réaux) les aménagements du Parque Capibaribe.

### **Portrait 16 : Le groupe Ser Educacional : « O dono de Recife »**

Le groupe Ser Educacional est l'une des trois principales universités privées du Brésil, et la plus importante de la région Nordeste. Son fondateur et actionnaire majoritaire Janguê Diniz a depuis 2014, intégré la liste *Forbes* des personnes les plus riches du monde, avec une fortune estimée à 1,1 milliard de dollars. Cet homme, surnommé « le propriétaire de Recife », a fait de la capitale *du Pernambouc*, le siège de son empire. Créée au début des années 2000, l'université croît très rapidement dans un contexte d'universalisation de l'enseignement supérieur, sous l'impulsion du gouvernement Lula. En effet, entre 2001 et 2010, les inscriptions doublent, passant de 3 à 6 millions. Les universités privées en concentrent les trois quarts (74,2 %) (Barros, 2015). Avec 150 000 étudiants qui se retrouvent quotidiennement sur ses bancs, Ser Educacional est un acteur économique et social de premier plan au Brésil. Il possède une place importante dans la vie de la cité *recifense*. Les campus se multiplient. Recife en compte trois, en plus du siège de l'entreprise. Par ailleurs, Janguê Diniz contribue financièrement aux projets urbains, au mécénat sur des démarches sociales portées par la ville de Recife, ainsi qu'au financement de campagnes électorales<sup>1</sup>.

Alors que les architectes souhaitent compléter leur diagnostic et avoir un retour des usagers sur les premiers principes d'aménagement, le coordinateur de l'équipe-activation propose de commencer un processus participatif à moyen terme. L'enjeu est d'inclure l'ensemble des acteurs du territoire (commerçants formels et informels, étudiants, habitants, pouvoirs publics, groupe Ser Educacional, militaireS). Jusque-là, Ser Educacional et les militaires ne répondent pas aux sollicitations et les autres n'ont pas été contactés. Construite de manière itérative, la démarche se déroule en six étapes. Elle alterne des temps d'occupations et d'interventions dans les espaces publics, d'ateliers de travail dans les locaux de l'INCITI, de réunions ponctuelles dans les bureaux des acteurs engagés, et de débats publics dans la rue (encadré 23).

### **Encadré 23 : Étapes de mobilisation dans le cadre de l'activation Capunga (mai 2016 — octobre 2016)**

**1/La résidence (3 jours).** Une trentaine de personnes, membres de l'équipe de l'INCITI et étudiants volontaires occupent le territoire. Une vingtaine de représentants des institutions publiques participent. Cependant, les principaux acteurs du projet sont absents. Le secrétariat à la mobilité et au contrôle urbain, responsable de la gestion financière de la mesure compensatoire et le groupe Ser Educacional ne répondent pas aux sollicitations.

<sup>1</sup> Jusqu'en 2015 les campagnes électorales pouvaient être financées par des entreprises privées.

Deux commerçants sur les 36 décomptés montrent un intérêt. Seuls deux habitants contribuent au débat. Le colonel dirigeant l'hôpital vient également une fois.

**2/ Les ateliers collaboratifs (1/2 journée tous les 15 jours pendant 3 mois).** Ensuite, une série de six ateliers est organisée dans les locaux de l'INCITI. Ils visent à définir collectivement les éléments du projet. Ils rassemblent à chaque reprise entre 17 et 28 participants<sup>1</sup>. Les commerçants et les urbanistes de l'INCITI sont majoritaires. Leur participation évolue au cours de la démarche. Alors que les urbanistes sont les plus nombreux lors des premières réunions. Leur participation décroît progressivement, passant de 10 à 4 membres présents. À l'inverse, alors qu'il n'y avait qu'un seul vendeur à la première séance, ils sont 17 à la quatrième rencontre et 13 à la dernière. Cette inversion s'explique par l'évolution des problématiques abordées. Les premiers ateliers se focalisent surtout sur la conception et le projet urbain. Ensuite, la gestion de l'espace public prend le pas. La régularisation des commerçants est le principal sujet d'attention. Quelques étudiants volontaires sont également présents. Leur assiduité est de plus en plus espacée. Les professeurs de l'UNINASSAU participent initialement puis se retirent à la troisième réunion<sup>2</sup>. Les habitants et les militaires sont absents.

**3/ Les entretiens individuels et collectifs (ponctuellement).** Face à l'absence des résidents et de Ser Educacional, des réunions spécifiques sont réalisées en parallèle des ateliers collaboratifs. Une rencontre a lieu avec Sergio M.<sup>3</sup>, directeur du service de la responsabilité sociale de l'université privée, mais aussi avec les enseignants de l'université. Du côté des habitants, seul un temps d'échange se produit avec l'un des huit syndicats de copropriété. La prise de contact est compliquée. Elle ne se fait que par courrier<sup>4</sup>.

**4/ Les occupations (tous les samedis pendant 2 mois).** Pour mobiliser les habitants, une activité hebdomadaire d'occupation et de nettoyage des berges du fleuve a été engagée. L'objectif était d'inciter les résidents à descendre de leurs immeubles. Le refuge Capunga a ainsi été nettoyé de ses déchets et transformé en espace de contemplation de la faune et la flore de la rivière. Chaque samedi, une dizaine de personnes (association pour la défense de la nature, groupe de scouts, commerçants ambulants ou simples curieux) se réunissent mais les habitants restent invisibles.

---

<sup>1</sup> Lors du cinquième atelier, aucun compte rendu n'a été produit. De ce fait, il m'est impossible de dire précisément qui sont les participants et leur nombre.

<sup>2</sup> Selon les dires de l'un d'entre eux, ils auraient eu des consignes de leur hiérarchie de ne plus participer à cette démarche.

<sup>3</sup> Sergio M. est cadre dirigeant du groupe Ser Educacional. Pour un détail de son profil : chapitre 5.3 – portrait 31

<sup>4</sup> Ainsi, le courrier doit passer par le portier, qui le transmettra au syndic, pour ensuite le présenter au syndicat de copropriété, qui enfin pourra décider ou non d'organiser une rencontre.

**5/Le prototype (12 jours).** Enfin, l'activation fait l'objet d'un prototypage à l'échelle du quartier. Le scénario d'aménagement envisagé est testé de manière éphémère. Pendant 12 jours, quinze professionnels avec l'aide de 60 étudiants interviennent. En plus de concrétiser les propositions pensées aux préalables, ils informent les étudiants et les habitants de la requalification des berges du fleuve. Chaque soir, des débats en plein air se déroulent. Ils comptent entre 30 et 40 personnes, professionnel (10), étudiants volontaires (15) et entre 5 et 10 habitants et usagers de l'espace public.

**6/L'assemblée d'évaluation (2 h).** La construction du prototype se clôt lors d'une réunion réunissant l'ensemble des acteurs mobilisés pendant toute la démarche d'activation<sup>1</sup>. Elle rassemble une majorité de commerçants informels (25), des étudiants (10), des membres de l'INCITI (12), le conseiller spécial du maire sur les questions de gestion et d'aménagement urbain, le secrétaire adjoint responsable du projet, le directeur de la responsabilité sociale de l'entreprise de l'université privée, le colonel de l'hôpital militaire, et quatre habitants.



Figure 23: résidence capunga (haut-gauche) / atelier collaboratif (haut-droite) / occupation (bas-gauche) / Prototype (bas-droite) (source : INCITI)

<sup>1</sup> Le prototype consistait à piétonniser une place, libérer les berges du fleuve du stationnement des voitures, réaménager les berges du fleuve en espace public et en place d'alimentation en y relocalisant les commerçants occupant de manière irrégulière la rue adjacente. Pour ce faire, du mobilier urbain, de l'éclairage public mais aussi des panneaux de signalisation ont été créés.

À la suite de l'évaluation, l'assemblée décide de poursuivre l'expérimentation quelques semaines. Finalement, faute de solutions durables apportées pour les différentes parties, le prototype est détruit et le territoire reprend son organisation initiale<sup>1</sup>.

### 1.3.2 UN RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES DE MOBILISATION AU SERVICE DE LA CONCERTATION

La stratégie de mobilisation est progressive. Deux formes alternes, basées sur des pratiques, des temporalités et des objectifs distincts. Elles sont complémentaires puisqu'elles engagent des acteurs qui ne dialoguent pas entre eux en mélangeant des pratiques issues des mouvements sociaux locaux (i), notamment du mouvement *Ocupe Estelita*, à des réunions de travail plus classiques sous forme d'atelier (ii).

(i) Les premières (résidence, prototype, refuge) sont courtes et intenses : elles visent à interpeller et informer les usagers de l'espace public, tout en permettant aux techniciens de réaliser leur enquête. Elles impliquent beaucoup de volontaires et de professionnels et relativement peu d'individus extérieurs aux projets. Lors de ces occupations, les références aux mouvements *Ocupe Estelita*<sup>2</sup> sont nombreuses. Elles se traduisent par des interventions artistiques et culturelles et la tenue de débats à ciel ouvert. Organisées de manière relativement artisanales, elles s'appuient en grande partie sur du bénévolat, et restent donc peu onéreuses. Aucun logo de la mairie ou de l'INCITI n'est apparent. Ces démarches semblent très faiblement institutionnalisées. Pour les passants, ces activités sont l'œuvre de militants ou d'ONG, mais jamais de la mairie ni du groupe Ser Educacional. La rhétorique employée par l'INCITI participe à cette confusion. « L'activation capunga » le montre. La similitude est flagrante entre, le slogan d'*Ocupe Estelita* : « la ville est notre, occupe-la », et celui de l'activation Capunga : « le fleuve est sien ! » (Figures 24 et 25). L'utilisation du symbole de localisation est une référence claire au mouvement contre le projet *Novo Recife*<sup>3</sup>. De nombreux participants de l'activation étaient engagés dans le mouvement *Ocupe Estelita*. Mais ces ressemblances ne sont pas sans cacher des messages profondément différents. Dans le premier, ils utilisent la première personne du pluriel. Ils s'incluent dans leur mot d'ordre. C'est un message à la faveur de l'action collective. Dans le second, les occupants sont extérieurs au territoire. En utilisant la troisième personne du singulier, ils se dissocient de la cible du message qu'ils transmettent. Le slogan apparaît donc comme une injonction aux habitants à s'approprier de manière individuelle leur fleuve. Alors que dans le cas du mouvement *Ocupe Estelita*, il s'agit d'une mobilisation collective contre la municipalité et les

---

<sup>1</sup> Je reviendrai plus en détail sur ces événements dans les chapitres 4 et 5.

<sup>2</sup> Pour une explication plus précise de ce mouvement, se référer à la première section du chapitre 2.

<sup>3</sup> Pour un détail précis du projet, le lecteur peut se référer au chapitre 2.1.4

acteurs du secteur immobilier, dans le second c'est une démarche plus classique initiée par la collectivité.



Figure 24 : occupation « Ocupe Estelita » (source : direitos urbanos)



Figure 25 : occupation « Residence Capunga » (Source : INCITI)

(ii) Les seconds (atelier collaboratif et rencontres ponctuelles) visent à consolider la mobilisation et travailler concrètement sur le projet avec des publics spécifiques. Leur mobilisation est garantie à travers l'établissement de contreparties. Par exemple, pendant la première heure d'atelier, les commerçants bénéficient gracieusement d'une formation, normalement payante, avec le service brésilien d'appui aux très petites et petites entreprises<sup>1</sup> (SEBRAE), afin de régulariser leur situation. La deuxième heure est réservée à l'élaboration concrète des propositions d'aménagements. En parallèle, des rencontres entre le secrétaire chargé du contrôle urbain et le groupe Ser Educacional sont organisées. La perspective de réaliser le projet de manière éphémère laisse entrevoir pour chacun des deux protagonistes la possibilité de libérer la route des commerçants informels en leur trouvant une solution viable à moindre coût. Les seuls habitants acceptant une réunion dans leur immeuble sont ceux qui demandent l'asphaltage.

### 1.3.3 UN RENOUVELLEMENT DES PUBLIC EN DEMI-TEINTE

La combinaison de ces stratégies aboutit à l'organisation d'un débat public. Tout comme pendant la conférence de la ville, la présence de la diversité des acteurs du territoire légitime le caractère démocratique de l'assemblée. Les représentants des différentes institutions publiques ou privées aux responsabilités relativement élevées donne à l'instance un caractère décisionnaire. En effet, le directeur de la responsabilité sociale du Groupe Ser Educacional, le secrétaire exécutif à l'environnement de la mairie, le conseiller spécial du maire sur les questions urbaines et le colonel de l'hôpital militaire sont tous décisionnaires ou disposent d'un contact direct avec les décisionnaires. Néanmoins, l'instance ne peut être délibérative

<sup>1</sup> Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. C'est une association de droit privé que promeut la compétitivité et le développement des petites entreprises.

dans le sens où le secrétaire à la mobilité et au contrôle urbain, principal donneur d'ordre est absent. Alors qu'il était présent de manière informelle avant le débat pour observer les résultats et avoir une discussion avec le représentant du groupe Ser Educacional, il ne souhaite pas rencontrer les commerçants informels, à la veille du second tour des élections municipales. Dans la lignée des autres dispositifs participatifs précédemment étudiés, et bien qu'on se trouve dans un quartier de la classe moyenne brésilienne et qu'il y ait une tentative de renouvellement des stratégies de mobilisation, on observe une surreprésentation des classes populaires. Les commerçants informels sont dans leur grande majorité présents. Ils composent presque la moitié (45 %) de l'assemblée. Au contraire, les individus des classes moyennes sont largement sous représentés. Ils ne sont que quatre habitants ou usagers de l'espace public. Les habitants de ce quartier composés exclusivement de *gated communities*<sup>1</sup> (figure 26) ont un usage très restreint de l'espace public.



Figure 26: quartier Cabunã-Derby (Source : Inciti)

La motorisation excessive, l'internalisation des occupations dans les immeubles (piscines, aires de jeux, salles de sport) ou la délégation de certaines tâches à des employés (promenade des

---

<sup>1</sup>Les résidences fermées ou *condominios fechados* en portugais, sont des immeubles d'habitation totalement fermé. Leurs murs, dépassant souvent les trois mètres de hauteurs « tuent la rue ». Ils empêchent les passants de voir ce qui s'y trouve derrière, tout limitant un contrôle social réciproque. Des portiers, agence privée, caméra et fils électriques constituent une enceinte quasi imperméable, avec comme seul passage un portail s'ouvrant au rythme des voitures.

animaux domestiques, garde d'enfants)<sup>1</sup> évitent à ces habitants de la classe moyenne de sortir dans la rue, souvent considérée comme trop dangereuse. Ainsi, ces stratégies d'évitement génèrent une appropriation différenciée de l'espace public (Cary, 2007). Tout lien avec l'espace public est limité. Les murs et les portiers empêchent tout contact direct entre les gens de la rue et les habitants de l'immeuble. Même les fenêtres ne donnent pas sur la rue, limitant de ce fait la possibilité de mobiliser directement ces acteurs. La séparation croissante entre l'espace public et l'espace privé, et la défiance vis-à-vis des institutions publiques peut aboutir à une certaine forme de désintérêt ou de méfiance à participer à ce type de dispositifs dans l'espace public. Les fonctionnaires municipaux, c'est-à-dire les membres de l'INCITI, sont nombreux bien qu'ils s'expriment relativement peu.



Figure 28: débat final de l'activation Capunga  
(Source : Olivia Leite)

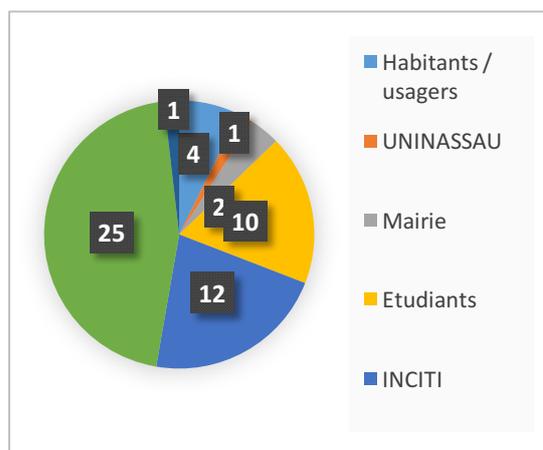


Figure 28: composition des participants au débat final de l'activation Capunga"

Ce dispositif présente néanmoins une particularité. Il s'appuie sur des citoyens non organisés. Ceci s'explique, d'une part, par le faible nombre d'associations d'habitants dans les quartiers de classe moyenne. Les groupements d'habitants se structurent surtout autour des syndicats de copropriété et se limitent à la gestion de l'immeuble. D'autre part, la forte mobilité des commerçants et leurs dynamiques de concurrence rendent difficile l'action collective. La participation des étudiants de l'Uninassau ou d'autres universités ayant pris part au workshop est également originale. Constituant 18 % de l'assemblée, elle élargit le public.

C'est un nouvel espace de dialogue en proximité entre des citoyens et des acteurs institutionnels publics et privés. Les pratiques de mobilisation touchent une grande diversité d'acteurs. Elles justifient le caractère démocratique de la démarche sans pour autant intégrer les habitants les plus éloignés de ces instances. Néanmoins, cette expérience singulière pose deux questions. Premièrement, serait-elle reproductible en période non électorale ? Le ralentissement du projet au lendemain de la reconduction du maire dans ses fonctions peut laisser penser que la réponse serait négative. Ces pratiques auraient catalysé la libération de

<sup>1</sup> Une employée s'occupant de la promenade des chiens du quartier donne son avis aux différentes étapes du processus bien qu'elle ne puisse pas participer au débat final.

ressources financières et l'engagement de certains décideurs parfois peu prompts à s'investir. Deuxièmement, l'usage de ces formes de mobilisation est-il durable ? Le renouvellement du public est possible car le porteur de la démarche est indépendant des pouvoirs publics et privés. Garant du caractère démocratique du projet et de la prise en compte de l'ensemble des intérêts, l'INCITI jouit d'un *a priori* favorable des participants. Mais l'absence d'une gouvernance clairement établie et l'existence d'espaces de décisions parallèle rendent vite caducs les dispositifs, les déchargeant de tout pouvoir délibératif.

\*

L'affaiblissement progressif du PREZEIS et de la conférence de la ville et l'émergence de pratiques moins procédurières confirment l'hypothèse de la fin de la démocratie participative et de l'affirmation du scénario managérial à Recife. La cible de ces dispositifs s'est progressivement déplacée des habitants des quartiers populaires à ceux des classes moyennes. Les organisations de la société civile et les corps intermédiaires sont délaissés aux profits de l'écoute d'acteurs individuels directement touchés par les projets en question. Face aux failles des systèmes électifs de ces dispositifs, les organisations ne parviennent pas à contrer leur sabotage. Le mouvement *Ocupe Estelita* et l'élection de Geraldo Julio (PSB) à la mairie de Recife actent ce changement de braquet.

Néanmoins, le renouvellement des dispositifs et des quartiers ciblés n'assurent pas pour autant le changement de public attendu. Les classes populaires restent surreprésentées alors que les classes moyennes des *Gated Communities* sont absentes. Ce constat invite à mettre en perspective le fonctionnement délibératif (chapitre 4) et son inscription dans la gouvernance urbaine (chapitre 5) avec les publics participants. De cette manière, on pourra confirmer ou infirmer l'hypothèse selon laquelle, on assiste à un affaiblissement des dispositifs de démocratie participative à la faveur d'autres canaux plus ou moins démocratiques, ne bénéficiant pas prioritairement aux classes moyennes *recifenses*.

Le détour par Recife interroge le cas français dans une perspective élargie. Alors que la formalisation légale est moins aboutie en France, et qu'aucun quota n'est prévu pour garantir la représentation de la société civile, quelles sont les pratiques mises en œuvre ? Permettent-elles la réunion des populations dans les mêmes espaces ou assurent-elles au contraire leur fragmentation ? L'évolution du modèle participatif s'accompagne-t-elle d'une transformation des pratiques aboutissant à une substitution du public cible ? Dans le contexte français, l'intégration des pratiques de l'urbanisme tactique est-elle le reflet d'une nouvelle approche de l'action publique ou est-elle un simple habillage ? Finalement, dans quelle mesure l'étude des stratégies de mobilisation et du public participant nous informe-t-elle sur les nouvelles formes du gouvernement des villes ? Confirme-t-elle l'hypothèse du passage d'un modèle de démocratie de proximité à celui de la modernisation participative ?

## 2 UN DIFFICILE RENOUVELLEMENT DES PUBLICS : LES ERREMENTS DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE ECHIROLLOISE

La municipalité a porté une attention particulière au développement de ses outils participatifs tout en gardant un grand contrôle dessus. Ses fonctionnaires sont donc responsables de l'organisation des réunions, de la mobilisation du public et de la sélection des participants. A la suite des élections de 2014, la nouvelle équipe à la tête de l'exécutif engage une refonte de la politique participative, en parallèle d'une « rationalisation de son offre de services à la population ». Jusqu'à maintenant, les comités de quartiers et les réseaux de territoire des centres sociaux sont les principales instances de démocratie locale. L'apparition des conseils citoyens stimule la territorialisation de l'action publique locale à l'échelle du quartier. Dans la plus pure tradition de la politique de la ville, le projet de renouvellement urbain Essarts-Surieux devient donc le levier de cette transformation. En tant que coordinateur de la démarche, je réalise une ethnographie de la construction et la mise en œuvre de cette démarche de concertation mêlant expérimentations démocratiques et dispositifs participatifs. Qui sont les participants de ces différents dispositifs ? Comment les acteurs sont-ils sélectionnés ? Le renouvellement des pratiques participatives garantit-il un renouvellement des participants et des profils d'engagement ? Au contraire sont-ce les mêmes individus qui continuent de participer ? Dans quelle mesure les dispositifs de sélection et de participation participent-ils à ouvrir ou au contraire à limiter le public ?

### 2.1 DES DISPOSITIFS PAR PUBLICS : DES PRATIQUES DE MOBILISATION DIFFERENCIEES

L'offre de participation locale se structure historiquement autour de deux dispositifs : les comités de quartiers et les réseaux de territoire des centres sociaux. Les deux dispositifs recouvrent l'ensemble du territoire communal. Peu institutionnalisés, ils sont en principe ouverts à toute la population et se réunissent deux fois par an. Néanmoins, leurs périmètres diffèrent (figure 29), ils n'abordent pas les mêmes sujets et touchent des acteurs relativement variés. Dans aucun de ces deux cas, le fonctionnement de ces instances n'est précisé par une délibération municipale ou une charte de la participation. Différents services municipaux définissent les règles de leur fonctionnement, reflétant des philosophies distinctes. Les comités de quartiers sont organisés par le service « développement local et citoyenneté ». Ils correspondent aux limites des quatre grands quartiers de la ville : Ville Neuve, Ouest, Centre, et Est. Les réseaux de territoires sont mis en œuvre par le service développement social du CCAS. Ils respectent les limites des territoires d'intervention de chacun des six centres

sociaux. Le comité de quartier Ville Neuve recouvre ainsi le périmètre de trois réseaux de territoire des centres sociaux (Essarts, Surieux et les Granges).

### 2.1.1 LES COMITES DE QUARTIERS : UN ESPACE DE PARTICIPATION SOCIALE

Selon le site internet de la ville d'Échirolles, « les comités de quartiers sont des instances de réflexion, de proposition et d'aide à la décision, qui visent une recherche collective de solutions. Ils doivent permettre à la décision municipale de reposer sur une assise démocratique, issue d'un large débat. » Présenté comme un « maillon important du processus de concertation », le comité de quartier « se saisit de tous les projets (aménagement, équipements publics, logement, tranquillité publique, etc.) et questions concernant les

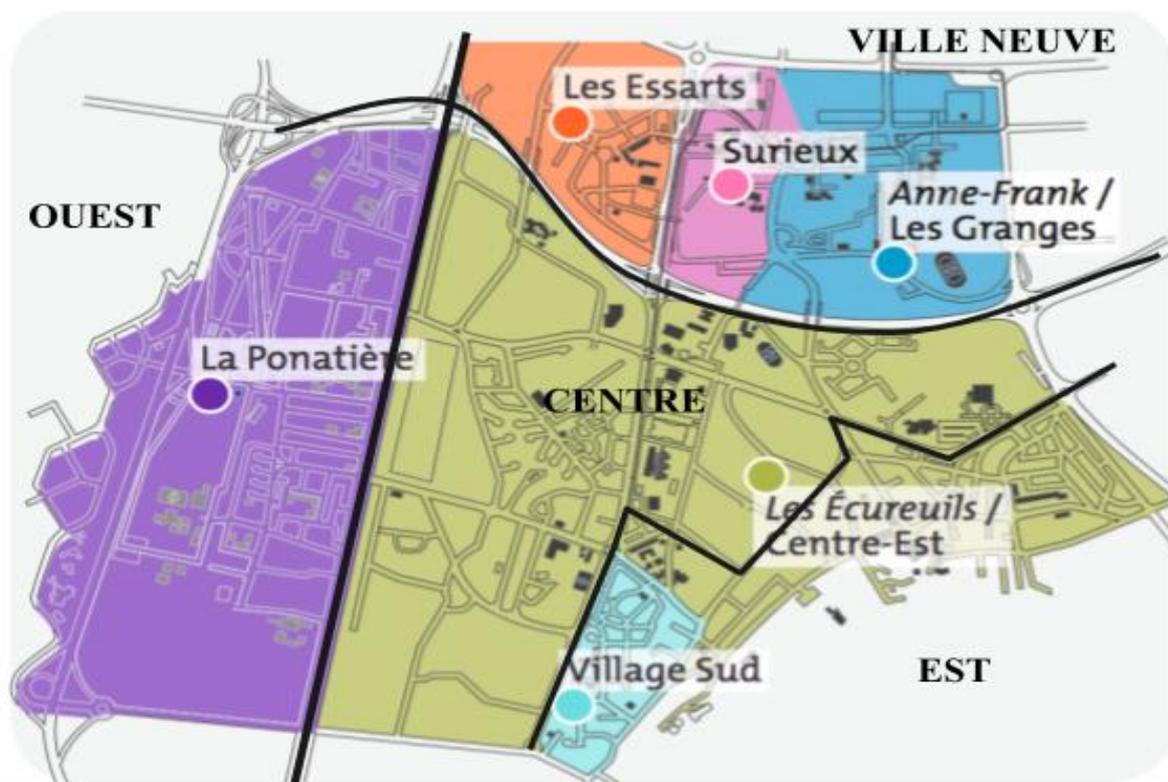


Figure 29: les six territoires d'intervention des centres sociaux et les 4 comités de quartier (source : service communication de la ville d'Echirolles, modifié par l'auteur)

quartiers qu'il représente afin de les mettre en débat. »<sup>1</sup> Sur le principe, le comité de quartier est ouvert à l'ensemble des habitants de la ville sans formalités préalables. Les élus du conseil municipal, les techniciens partenaires et les habitants volontaires peuvent participer. Toujours selon le même site internet, le comité de suivi des comités de quartiers, rassemblant élus, techniciens et habitants volontaires, « prépare l'ordre du jour et contribue à l'évaluation et à l'amélioration des comités de quartiers. Il est garant du suivi des questions et sujets qui y ont

<sup>1</sup> Comités de quartier. (s. d.). Consulté 29 mai 2018, à l'adresse <https://www.echirolles.fr/comite-quartier>

été abordés. »<sup>1</sup> Outre ces informations, les règles de fonctionnement restent relativement troubles.

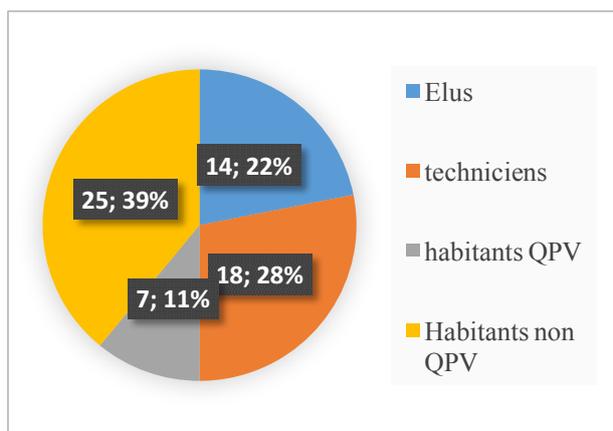


Figure 30: composition du comité de quartier Ville Neuve du 29 mai

Le comité de quartier est en théorie, le principal espace de participation, à destination de tous les habitants. En pratique, les constats sont tout à fait différents. Le cas du comité de quartier Ville Neuve du 29 mai 2015 l'illustre<sup>2</sup>. D'une part, les élus et techniciens occupent une place majeure. Le personnel politico-administratif représente la moitié des participants. Du côté des élus, les dix

membres de l'exécutif font face au public. Quatre conseillers municipaux sont dans la salle (trois de la majorité et un de l'opposition). Plus d'un quart des 64 participants sont des agents municipaux. Sept sont directement impliqués dans l'organisation de la réunion. Quatre sont membres du cabinet du maire ou du service communication. Trois sont des acteurs du territoire s'informant des projets en cours. Les quatre autres participent à un moment donné à la présentation. D'autre part, cette composition rappelle et confirme dans ses grandes composantes les constats faits sur la sélectivité sociale des dispositifs de démocratie locale. Les classes moyennes plutôt blanches et vieillissantes sont surreprésentées, au contraire des habitants des quartiers de la politique de la ville. L'autre moitié de l'assemblée se compose des habitants du grand quartier de la Ville Neuve. Un peu moins d'un quart habite dans le QPV Essarts-Surieux. Notons que deux des conseillers municipaux et un professionnel sont également habitants d'un QPV. Les 25 habitants hors QPV sont, comme le confirme la figure 31, des femmes et des hommes blancs aux cheveux souvent grisonnants. Les sept habitants du QPV sont racisés.

Les formes de mobilisation utilisées s'accordent avec la composition du public présent. Un email d'invitation est envoyé à l'ensemble des agents de la collectivité et des élus pour s'assurer de leur présence. Du côté des citoyens, rien ne semble fait pour assurer la participation des segments les plus éloignés comme nous le confirme l'agente responsable du dispositif. Les dates et les lieux sont définis directement par le maire en fonction de son propre agenda. La communication de l'évènement cible principalement les habitués du dispositif et se destine

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> Ce comité de quartier est représentatif des différents comités de quartier au quel j'ai pu participer pendant mes trois ans d'immersion. En fonction des quartiers ciblés et des sujets traités, la participation peut être un peu supérieure, atteignant parfois la centaine de participants. Néanmoins, les proportions entre les différents groupes sont respectées.

exclusivement à un public lettré. Un tract (figures 32) est distribué dans toutes les boîtes à lettres et une affiche est collée dans tous les halls des immeubles concernés.



Figure 31: comité de quartier du 29 novembre 2015 (source : mairie d'Echirolles)

Comme le confirme le directeur du service communication de la ville, c'est un outil très peu efficace avec un faible taux de retour, aux alentours de 1 %. Il l'est encore moins dans des quartiers où le pourcentage d'étrangers non francophones et d'individus avec un faible niveau d'alphabétisation est élevé. De cette manière, la mairie assure une égalité de moyen dans la diffusion de l'invitation sans pour autant en faire un véritable outil d'information. Pour s'assurer la participation de certains individus, un courrier d'invitation nominatif et signé par le maire est envoyé à l'ensemble des individus ayant déjà participé à un comité de quartier. Cette forme, individualisée, dispose d'un taux de retour beaucoup plus élevé. Alors que le comité de quartier était historiquement l'espace de communication privilégié entre la municipalité et les associations affiliées au PCF, ce mode de communication assure la participation d'individus proches de ces associations qui pour certaines existent encore et disposent des financements municipaux<sup>1</sup>. Ainsi, le public se renouvelle peu. Ceci se reflète particulièrement dans les débats. De plus, les équipements de proximité ne se font pas le relai de l'information. Comme le confirme la fonctionnaire organisatrice, les responsables du

<sup>1</sup> Les associations d'habitants des copropriétés du quartier des Granges ou du Bourg Neuf sont de bons exemples. Composées d'individus de la classe moyenne blanche, elles se focalisent notamment sur les questions d'urbanisme et bataillent pour l'amélioration des conditions de vie dans le quartier, notamment face à la baisse de la valeur de l'immobilier.

CCAS ne l'autorisent pas à venir présenter l'instance dans les réseaux des centres sociaux. Le comité de quartier est ainsi un espace paritaire de participation social autant destiné aux habitants de la ville qu'aux techniciens et élus de l'administration. Du côté des habitants, il cible principalement la société civile organisée ainsi que les habitués de l'instance et tend à délaisser les habitants des quartiers populaires, publics des réseaux des centres sociaux.

**Comité de Quartiers**  
**VILLENEUVE** | Printemps 2015  
**MA VILLE, MON QUARTIER, ÇA ME REGARDE**

**Ordre du jour**

- Quels comités de quartiers demain ? Vers plus de participation citoyenne
- Projet de renouvellement urbain et social Essarts-Surieux
- Les avancées du projet urbain

**Jeudi 28 mai > 18h**  
**Restaurant scolaire Marcel-Cochin**  
Allée du Berry

**Comment ?**  
lors du prochain comité de quartiers Villeneuve.

**Où et à quelle heure ?**  
ou restaurant scolaire de l'école Marcel-Cochin (Allée du Berry), dès 18h.

**ouvert à toutes et à tous sans inscription**

Dès 17h30, venez découvrir l'espace d'exposition.

Plus d'infos : service Égalité Démocratie Locale - 04 76 20 63 64  
democratie.locale@ville-echirolles.fr

Figure 32:tract d'invitation du comité de quartier Ville Neuve

## 2.1.2 LES « RESEAUX DE TERRITOIRE DES CENTRES SOCIAUX » : UN ESPACE DE PARTICIPATION POPULAIRE

En théorie, le réseau de territoire est le premier espace de participation, le plus proche des habitants. Il doit garantir la participation de tous et toutes à la vie du quartier. Selon le site internet de la ville d'Échirolles, « les réseaux de territoires sont des espaces d'échanges d'informations, de préoccupation, de propositions où se rassemblent les habitant-es, les associations, les acteurs du territoire, autour de préoccupations communes. » [...] « Ils découlent d'une fonction essentielle des centres sociaux<sup>1</sup> appelée "l'animation globale", qui consiste en l'animation de réseaux d'acteurs de proximité afin de répondre aux problématiques sociales collectives d'un territoire. » À travers celui-ci, « les habitant-es deviennent acteur-

<sup>1</sup> Ces structures "proposent des services de proximité et développent divers projets, activités, sorties, espaces d'échanges pour et avec les habitant-es de leur secteur. » Elles sont à la fois « des équipements de proximité qui proposent un accueil, des activités, des services, un soutien dans la vie quotidienne. des lieux d'information sur les services du quartier et de la commune ; des lieux pour se rencontrer entre habitant-es, familles, voisin-es ; des lieux d'échanges et de débat, pour construire des projets communs. » (Ville d'Echirolles, 2017)

trices du changement, en co-élaborant le diagnostic et des projets pour leur quartier. » Sur le principe, la participation est ouverte à tous et toutes sans formalités préalables. Des groupes de travail thématiques peuvent être organisés pour « élaborer collectivement les actions concrètes à mettre en œuvre. »<sup>1</sup>

En pratique, le réseau de territoire se destine en priorité aux usagers du centre social. Contrairement aux comités de quartiers, les techniciens ne sont pas tous invités à participer. Bien que le public touché puisse varier en fonction des structures ou de la sociologie du quartier, le réseau de territoire du centre social Surieux est relativement représentatif des

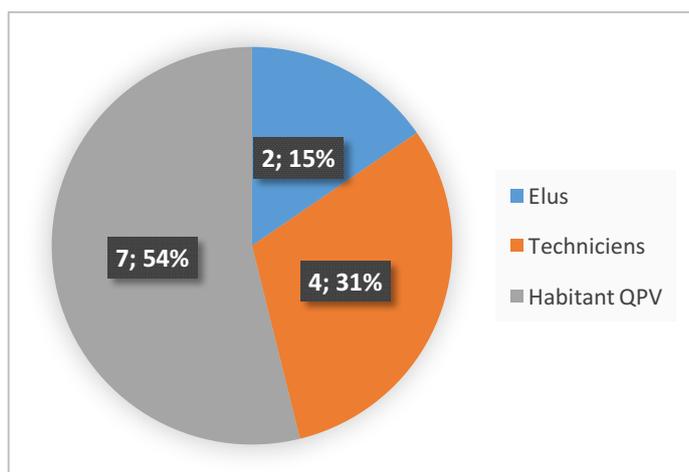


Figure 33: répartition des participants au réseau de territoire du centre social Surieux du 5 juin 2015

dynamiques participatives. Plus de la moitié (7 sur 13) des participants sont des habitants du QPV Essarts-Surieux : six femmes et un homme. Deux élus participent : l'adjointe à l'action sociale, aux solidarités, à la politique familiale, à la petite enfance et à la santé, et son conseiller municipal délégué aux maisons des habitants. Quatre professionnels sont également présents : trois membres du CCAS, dont le directeur du centre social et

moi-même. Les habitants ont entre 35 et 70 ans. Ils sont tous usagers du centre social ou de la halte-garderie. En fonction des thèmes abordés et des moments de l'année, il arrive que les habitants soient deux à trois fois plus nombreux. Par contre, le nombre d'élus ainsi que de techniciens varie peu. Ils pourront être un ou deux en plus en fonction des situations.

Contrairement aux comités de quartiers, le réseau de territoire émerge de manière ascendante, à partir des demandes du centre social. En effet, comme le confirme le directeur d'un des centres sociaux du quartier de la Ville Neuve, un réseau de territoire est organisé lorsqu'un des trois groupes de travail composé d'habitants et de professionnels (cadre de vie, vie sociale, prévention/sécurité) a suffisamment avancé et doit présenter ses résultats ou mettre en débat certains points. C'est ainsi le directeur du centre social qui prend l'initiative d'organiser la réunion. Les dates sont choisies par lui, en concertation avec les membres du groupe concerné. Tout comme dans le comité de quartier, l'ordre du jour est construit par les habitants puis validé par les élus de la municipalité. La mobilisation se concentre autour des usagers de l'équipement. Un courrier, signé par l'élue déléguée à l'action sociale, est envoyé à l'ensemble

<sup>1</sup> Réseaux de territoires des Maisons des habitant-es. (s. d.). Consulté 30 mai 2018, à l'adresse <https://www.echirolles.fr/reseaux-territoires-centres>

des membres ayant déjà fréquenté le centre social. Quelques affiches sont disposées dans les montées des immeubles du quartier. Enfin, un important travail de mobilisation est effectué oralement notamment au travers des groupes d'activités. Ainsi, comme le confirme le directeur du centre social, « on touche surtout des publics du centre social », c'est-à-dire des gens en majorité précaires et racisés qui participent aux activités ou bénéficient des aides sociales. La trajectoire de Cheima T. (portrait 17) usagère du centre social et membre d'une association de quartier l'illustre.

### **Portrait 17 : Cheima T. – Usagère du centre social et membre d'une association de la Ville Neuve.**

Née à la fin des années 1970, dans une ville périphérique de l'agglomération grenobloise, Cheima T. est femme de ménage. À ses 23 ans, elle s'installe chez sa sœur à Échirolles alors qu'elle est enceinte et sans domicile fixe. Au bout de deux ans, elle obtient un logement social dans le quartier des Essarts. Elle commence seule l'éducation de son premier enfant avant de se marier. Elle fréquente le centre social dès que son fils est en âge de bénéficier de la halte-garderie. Elle s'inscrit aux activités socioculturelles puis s'engage progressivement dans le collectif Cité Plurielle. Comme elle le dit, « ce n'était pas une question qui me touchait. C'était pour voir du monde. Je ne côtoyais personne dans le quartier pendant des années. Et après, l'idée m'a plu. Et je suis resté dedans. » Très attachée à « son » quartier et aux relations qu'elle y noue, elle reprend, avec d'autres habitantes<sup>1</sup>, une association pour « faire du lien social ». Elle met sur pied des « voyages pour les mamans et les mamies du quartier ». Relativement proche de la mairie, son association mobilise les habitants à la veille des élections pour l'organisation de réunions politiques avec le maire. Aujourd'hui, déçue par ces formes de clientélisme, elle représente son association dans le conseil citoyen pour « améliorer les conditions de vie de ceux qui veulent rester ». Elle continue de participer aux activités du centre social.

## **2.2 EXPERIMENTER L'ESPACE PUBLIC : UN RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES DE MOBILISATION**

Dans le cadre du projet de renouvellement urbain et de la préfiguration du conseil citoyen et face aux moyens relativement importants qu'impliquent ces dispositifs par rapport à la faiblesse du taux de participation (environ 3 habitants pour 1000), la mairie expérimente de nouvelles formes de mobilisation. Contrairement à la pratique municipale, l'animation du

---

<sup>1</sup> L'association est composée uniquement de femmes, bien qu'elle soit ouverte également aux hommes.

dispositif est déléguée à l'association *Laboratoire archAologie* (archAologie) cofinancée par la mairie, l'Etat et Grenoble Alpes Métropoles dans le cadre du contrat de ville.

## 2.2.1 LA DEMARCHE : « L'ESPACERIE : UN PROJET HUMAIN DANS LE RENOUVELLEMENT URBAIN »

« L'Espaceurie : un projet humain dans le renouvellement urbain » doit « permettre à des étudiant-es de différentes disciplines qui participent à la création, ou à la gestion d'espaces publics de créer des outils avec les habitants-es, pour [leur] permettre de participer à la production de l'espace en lui-même. »<sup>1</sup> Cette démarche doit faciliter l'appréhension du projet par les habitants et leur donner les moyens de réaliser des propositions d'aménagement pour les espaces et équipements publics. L'association des professionnels de terrain et des étudiants permet de dépasser les craintes des uns et des autres. Pour les premiers c'est une garantie de ne pas avoir des « troupeaux d'étudiants » lâchés dans le quartier, au risque que leur travail ne soit pas compris par les habitants et qu'il interfère avec celui des professionnels de terrain. Pour les seconds, c'est un moyen d'être guidé dans un environnement qu'ils ne connaissent pas nécessairement. La mission d'archAologie est double. D'une part, elle assure les interfaces entre étudiants et professionnels de terrain. D'autre part, elle crée des outils pour faciliter la rencontre avec les habitants. Le projet se structure en deux temps.

Le premier [...] aura lieu de septembre à décembre 2014. Il permettra de former des équipes d'étudiant-e-s, de différentes écoles, qui œuvreront à récolter, nourrir et mettre en formes les besoins-désirs d'habitant-e-s sur différents espaces publics. Il s'agira de produire des diagnostics partagés et des dessins des possibles. Le second temps, aura lieu sur l'année 2015 et verra la mise en application de ces outils afin de créer « l'espace de vie » avec les habitant-es (mobilier urbain, œuvre d'art, etc.)<sup>2</sup>

Trois institutions de l'enseignement supérieur grenoblois prennent part au projet : l'école nationale d'architecture de Grenoble (ENSAG), l'institut d'urbanisme de Grenoble (IUG) et l'institut de géographie alpine (IGA).

De septembre 2014 à janvier 2015 se déroule la première phase du projet : le « workshop étudiant ». En septembre et octobre, les étudiants s'immergent dans le quartier. Les urbanistes rencontrent les habitants. Ils décrivent et qualifient le territoire<sup>3</sup>. Les

---

<sup>1</sup> Laboratoire archAologie. (s. d.). *L'Espaceurie : un projet humain dans le renouvellement urbain* (Demande de subvention). Grenoble : Grenoble Alpes Métropole.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ce travail abouti à la publication d'un livre retraçant les différents itinéraires : <https://designurbaingrenoble.wordpress.com/2015/01/28/villeneuve-echirolles-06/> ainsi qu'une carte vidéo des traversées de la ville : <http://echirolles.jeb-project.net>

architectes, en pratiquant des activités avec les habitants du quartier (café, football, etc.) initient les premières relations de confiance, avant de s'intéresser plus précisément aux problématiques spatiales. En novembre et décembre, ils dessinent leurs premières esquisses d'aménagement. À la mi-étape, le 14 novembre, les étudiants exposent leurs travaux sur le marché du quartier (figures 34 et 35). Des habitants, professionnels de la ville et des bailleurs sociaux réagissent aux propositions. À la mi-décembre, une restitution des élèves architectes a lieu en présence des habitants, techniciens et élus. En janvier 2015, les étudiants présentent leur projet lors d'une exposition dans la salle polyvalente du quartier. Elle est suivie d'un débat sous forme de plateau radio rassemblant élus, techniciens, étudiants et habitants.



Figure 34, 35, 36 et 37 : haut : évènement de restitution du 14 novembre sur la place du marché. Bas : exemple de microprojet et temps de travail (source : laboratoire archAologie)

Cette première étape est suivie par la production de microprojets dans le but de préfigurer de nouveaux aménagements. De janvier et mars, les fruits du travail des étudiants, de rencontres menées par la directrice de l'association dans le quartier, mais aussi des envies et besoins exprimés par les habitants lors d'ateliers dans les équipements publics sont mis en image à travers l'élaboration de carte pop-up (figures 36 et 37). Certains microprojets sont relativement lourds, impliquant des investissements importants (restructuration des garages, création de chambres d'hôtel), mais la majorité des 27 idées sont de plus faibles envergures (poulailler

commun, tables de pique-niques, aire de jeux, kiosque). Pendant ce temps, le groupe des acteurs de proximité (responsables des équipements publics du territoire : bibliothèque, centres sociaux, MJC, équipement jeunesse, prévention) rassemblés autour du chef de projet construit la stratégie de concertation pour le projet de renouvellement urbain. Il s'agit d'articuler cette démarche « décalée » avec la concertation plus institutionnelle afin de toucher un public plus large et renouveler le public habituellement présent dans ces espaces. Cette articulation est prévue lors d'une semaine de concertation prévue au mois d'avril 2015. Organisé simultanément dans les deux Villeneuve(s), le « printemps de la concertation » vise à affirmer la candidature commune des deux villes pour l'obtention des financements de l'ANRU. Initialement, il est prévu que chaque équipement organise un atelier de concertation sur le projet de renouvellement urbain avec ses usagers sur les thématiques qui lui incombent. Les acteurs de proximité sont responsables de la mobilisation et de l'animation. L'association met à disposition ses productions, notamment les microprojets, pour faciliter la discussion. Le chef de projet s'assure de l'articulation entre les questions traitées et le projet de renouvellement urbain.

---

### **Portrait 18 : L'atelier populaire d'urbanisme Villeneuve<sup>1</sup>**

« L'Atelier Populaire d'Urbanisme de la Villeneuve est une initiative lancée à l'automne 2012 pour construire une alternative au projet de rénovation urbaine. »<sup>2</sup> Ce projet décidé « d'en haut » avait suscité beaucoup d'oppositions de la part d'habitants qui refusaient la logique qui a mené à la démolition du 50 galerie de l'Arlequin, la construction d'un nouveau parking et le redécoupage du réseau routier. Un collectif contre la démolition, ensuite surnommé Vivre à la Villeneuve a lancé la mobilisation, dénoncé la fausse concertation et appelé la ministre du logement à remettre en cause le projet de rénovation urbaine. En 2013, à l'occasion du 40ème anniversaire de la Villeneuve et à l'initiative du collectif interassociatif Villeneuve Debout, une multitude d'ateliers ont abouti à la formulation d'un projet urbain stratégique et démocratique. Ce projet a montré qu'une autre approche de l'urbanisme était possible, issue « d'en bas », basée sur les intérêts des habitants, et qui visent les logiques de pouvoir d'agir des habitants. Depuis l'élection de la nouvelle municipalité de Grenoble en mars 2014, l'Atelier Populaire d'Urbanisme poursuit sa mobilisation pour l'arrêt d'un certain nombre de contrats passés par l'ancienne municipalité et pour coproduire le nouveau projet qui est en discussion. » L'association planning est chargé de son animation.

---

<sup>1</sup> APU, 2015, *Assoplanning.org*. Adresse : <http://www.assoplanning.org/?q=node/3>

<sup>2</sup> *Ibid.*

Cette démarche devait se conclure lors d'une restitution générale par les habitants et le vote des microprojets<sup>1</sup> à réaliser en chantier public. En l'absence du chef de projet, dans un contexte de tension politique entre les villes d'Échirolles et Grenoble, mais aussi face à l'émergence d'un partenariat entre l'atelier populaire d'urbanisme de Grenoble (portrait 18) et le laboratoire archAologie, la municipalité échirolloise revient à une proposition plus « contrôlée ». La directrice générale des services reprend en main l'organisation de la concertation au détriment des directeurs d'équipements de proximité. Quatre ateliers thématiques remplacent les temps de travail initialement prévus. Un bureau d'étude est mandaté pour restituer les discussions. La démarche de *l'espacerie* est occultée faisant l'objet d'une restitution proche en marge de la concertation institutionnelle.

### 2.2.2 UN RENOUVELLEMENT PARTIEL DES PUBLICS

Il est difficile d'estimer le nombre d'habitants ayant participé à *l'espacerie*. La variété des problématiques soulevées et des propositions apportées laissent à penser qu'une grande diversité de publics s'est exprimée. La restitution de *l'espacerie* qui aboutit aux choix par les habitants des microprojets à réaliser l'illustre. Co-organisée par l'un des centres sociaux et l'association archAologie, elle se déroule sur la place Beaumarchais un vendredi après-midi pendant les vacances scolaires.

Une centaine de participants sont présents. Les trois quarts sont du quartier. Un peu plus de la moitié sont des familles (des mères accompagnées de leurs enfants) La présence de la ludothèque « hors les murs » permet aux mères de se libérer de leurs enfants quelques instants pour voter. Les enfants les plus âgés y prennent également part. Quelques habitants, seuls ou en couples, participent. L'autre quart se compose de techniciens municipaux ou intercommunaux (8), de quelques représentants d'associations militant dans le milieu de l'urbanisme (5) dont les membres de l'association planning qui anime l'atelier populaire d'urbanisme Villeneuve et que quelques étudiants. L'adjointe au maire chargée de la politique sociale participe à l'invitation du directeur du centre social, néanmoins, les trois élus responsables du projet de renouvellement urbain, c'est-à-dire le maire, le premier et le deuxième adjoint, ne font pas le déplacement pour ne pas être associés à la démarche qui connaît l'opprobre depuis le revirement d'orientation dans la démarche de concertation et un atelier de concertation qui s'est particulièrement mal terminé quelques jours auparavant.

Ainsi, cette restitution est un relatif succès malgré une faible mobilisation de la part des acteurs de terrain déçus par la non-reconnaissance du travail qu'ils font. Les participants sont

---

<sup>1</sup> Les projets à réaliser ne doivent pas dépasser quelques milliers d'euros et doivent être réalisables rapidement. Différentes propositions telles qu'un poulailler ou une table de pique-nique ont été faites.

invités à dialoguer avec les élus lors de la restitution qui se déroule à partir de 18 heures dans à La Butte. Certains habitant acceptent. C'est le cas de trois femmes turques (portrait 19) ayant réalisé le microprojet des tables de pique-nique sur la colline.

### Portrait 19 : Le groupe de femmes turques et leur projet d'aires de repos

Un groupe de femmes turques, non francophones pour une partie d'entre elles passent régulièrement leurs après-midi sur la colline à l'arrière de l'équipement sportif La Butte. Accompagnées de leurs enfants, elles profitent du paysage des Alpes et de cet espace vert à l'abri des regards. La directrice artistique de l'association travaille avec une partie d'entre elles à la réalisation d'un microprojet (figures 38 et 39). Les femmes bilingues assurent la traduction. Rapidement émerge l'idée de construire des kiosques à pique-nique sur le monticule végétal. Bien plus qu'un simple mobilier, l'enjeu est de discuter l'aplanissement de la colline prévu dans le projet de renouvellement urbain. Lors de la restitution, les femmes viennent en nombre pour s'assurer de la victoire de leur microprojet. Trois d'entre elles vont également à la réunion publique avec le maire avec la volonté de défendre leur proposition, mais de manière vaine cette fois-ci.



Figure 38, 39, 40, 41 : temps de travail, exemple et restitution des micro-projets (source : ville d'Echirolles et Laboratoire archAologie)

Cette réunion publique rassemble notamment des habitants des comités de quartiers et les jeunes femmes turques ayant activement participé aux microprojets. Quelques jeunes enfants sont aussi présents du fait de la présentation d'un travail engagé avec la bibliothèque du quartier portant sur la rénovation urbaine. Notons que de nombreux jeunes gens, notamment ceux qui ont été rencontrés à la MJC, viennent que peu aux temps de restitution. Seules deux jeunes filles participeront activement au plateau radio organisé par les étudiants de l'institut d'urbanisme de Grenoble pour présenter leur microprojet. Ainsi, le renouvellement des démarches de mobilisation permet en effet de toucher des publics très divers et éloignés des dispositifs institutionnels de participation. Néanmoins, ces formes de mobilisation se confrontent à deux limites. D'une part, l'implication dans un projet n'implique pas nécessairement que les participants soient prêts à intégrer les canaux plus classiques de participation. D'autre part, quand bien même ils seraient prêts à le faire, cela implique que ces habitants disposent d'un temps pour défendre leurs positions, au risque de les démobiliser définitivement.



Figure 42: réunion publique de restitution du "printemps de la concertation" (photo : ville d'Echirolles)

### 2.3 LE CONSEIL CITOYEN ESSARTS-SURIEUX : UN RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES DE MOBILISATION SOUS CONTROLE

Le commissariat général à l'égalité des territoires considère les conseils citoyens comme une « révolution démocratique »<sup>1</sup>. Même si le terme apparaît comme un élément de communication, leur création est une avancée procédurale majeure d'un point de vue législatif. En effet, leur instauration répond à quatre limites traditionnellement pointées dans les recherches sur la participation publique (Billen, 2017). Premièrement, en théorie, la participation des conseillers citoyens ne se cantonne ni au diagnostic ni au quartier. Ils participent à l'ensemble des étapes du contrat de ville, de l'élaboration du projet de territoire à la validation des financements pendant le comité de pilotage intercommunal.

<sup>1</sup> Commissariat général à l'égalité des territoires. (2016). Les conseils citoyens : une révolution démocratique. *En Bref*, (27), 4.

Deuxièmement, ils ne se limiteraient pas uniquement à de la consultation dans le sens où ils « coconstruisent » le contrat de ville et les projets de renouvellement urbain. Ils sont envisagés « comme des partenaires à part entière », invités « à mobiliser leur expertise et contribuer, conjointement avec l'État, les collectivités territoriales et les associations, à la définition des actions les plus pertinentes au regard des besoins identifiés dans le quartier. »<sup>1</sup> Néanmoins, aucune condition n'est prévue pour assurer cette coconstruction. Troisièmement, la loi déclare que le conseil citoyen est indépendant des pouvoirs publics. Cela passe par la circulaire du 2 février 2017 qui précise que « ni les représentants de l'État ni les élus ou leurs agents en charge de la politique de la ville ne peuvent être membres de cette instance, à quelque niveau que ce soit »<sup>2</sup>. Quatrièmement, la loi entreprend de renouveler le public de ces instances. En permettant la participation des habitants mineurs ou étrangers non communautaires, et en instaurant le tirage au sort, pratique peu répandue en France, l'État crée les conditions d'un élargissement du public. De plus, par l'établissement de deux collèges, « habitants » (constituant au moins 50 % du conseil) et « acteurs du territoire et associations » l'État essaie de contrer la domination de certaines associations considérées comme non représentatives du quartier.

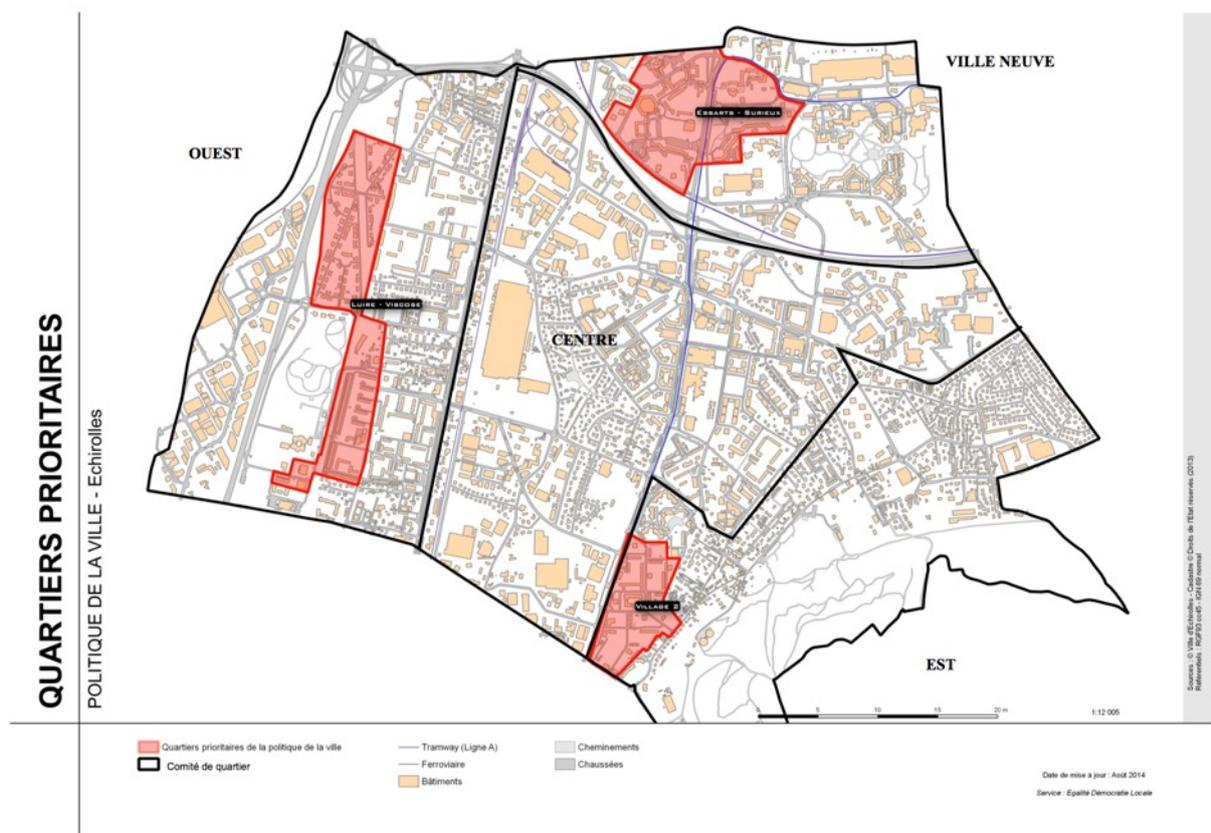


Figure 43 : Limites des comités de quartier et des quartiers de la politique de la ville à Échirolles (Source : ville d'Échirolles)

<sup>1</sup> Ministère chargé de la ville. (2014). *Cadre de référence des conseils citoyens*.

<sup>2</sup> Ministère chargé de la ville. (2017, février 2). Circulaire n° cabinet / C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens.

Néanmoins, la création des conseils citoyens reste à la charge des communes. La loi réaffirme le maire dans son rôle de chef d'orchestre de la démocratie locale et du pilotage de la politique de la ville. Il dispose d'une relative liberté dans son application, sous le contrôle plus ou moins fort du préfet<sup>1</sup>. De ce fait, le tirage au sort, devant assurer le renouvellement des publics se confronte vite à la souplesse du cadre de référence. Il ne concerne que certains habitants, sélectionnés à partir d'un panel de listes mobilisables (répertoires d'immeubles localisés, fichiers EDF, fichiers des organismes HLM, etc.). Bien que le collège doive être paritaire et représentatif des différents groupes sociaux, cette avancée procédurale se limite au volontarisme local. Comme le pointe la coévaluation des conseils citoyens,

le tirage au sort a été mis en place de manière inégale, le plus souvent uniquement à partir d'un appel à candidatures diffusé par les canaux habituels des municipalités (journal municipal, site internet de la ville, affichage et urnes dans les espaces publics de proximité, etc.). Dans certaines villes, ces appels à candidatures ont été accompagnés de démarches en direction des personnes les plus éloignées des dispositifs participatifs (porte-à-porte, tables de quartier, ateliers citoyens, etc.). (p. 13)

La liberté des élus locaux dans la création de l'instance limite le renouvellement des publics. « Néanmoins, dans certains cas, on observe un renouvellement des profils sociologiques des participants, bien que le renouvellement des profils des parcours d'engagement reste très marginal. » (*Ibid.* p.13) Le conseil citoyen Essarts-Surieux à Echirolles, s'inscrit à contre-courant des conclusions du rapport d'évaluation<sup>2</sup>. Le contexte politique et technique favorable permet la construction d'une démarche de mobilisation volontariste de la part de quelques élus et techniciens. Cependant, certains critères et pratiques de sélection limitent la diversification des profils et des parcours d'engagement.

### 2.3.1 UNE MOBILISATION VOLONTARISTE

Dès les élections de 2014, la nouvelle équipe annonce son désir de redynamiser les instances de participation, en s'appuyant, entre autres, sur la création des conseils citoyens. Le quartier Essarts-Surieux fait office de territoire test. Dans une note à destination des élus de la municipalité, le service « citoyenneté et développement local » pointe le besoin de « réfléchir et faire ensemble » à travers la multiplication des démarches informelles pour « mobiliser le

---

<sup>1</sup> D'ailleurs, dans le cadre de la réalisation du tirage au sort, La Ministre Myriam El Khomry, n'hésite pas à ne pas valider certains conseil citoyen lorsque les maires se limitent au tirage au sort sur listes électorales.

<sup>2</sup> Billen Léa, 2017, *Synthèse nationale. Programme de co-évaluation des conseils citoyens*, Paris, Université Paris Nanterre / Université Paris I Panthéon Sorbonne.

plus grand nombre d'habitants et notamment celles et ceux qui ne viennent pas dans les instances de concertation "formalisées" »<sup>1</sup> pour constituer le conseil citoyen.

#### **Encadré 24 : Constitution et composition du conseil citoyen d'Essarts-Surieux<sup>2</sup>**

Le conseil citoyen est constitué de deux collèges. Le premier sera composé d'associations et d'acteurs locaux. Le second d'habitants. e. s dont une partie sera tirée au sort. Ce deuxième collège devra représenter au moins 50 % de l'ensemble du conseil. Les deux collèges devront tendre à la parité.

Il est à noter qu'aucun salarié ou titulaire d'un mandat politique au sein de la ville d'Échirolles ou du CCAS ne pourra siéger dans le conseil citoyen.

##### Le collège des associations et acteurs du quartier :

L'ensemble des associations ayant leur adresse sur le territoire ou ayant un engagement particulier sur celui-ci pourra être membre du collège associatif. Chaque association devra nommer un. e titulaire et un. e suppléant. e pour siéger au sein du conseil.

- 35 associations pourraient siéger au sein du conseil citoyen (liste ci-jointe).
- 2 collectifs CNL (aujourd'hui existant sur la Rance et le Maine) pourront également participer
- De plus, les acteurs du territoire (commerçant-es, professionnel-les de santé...) pourront, à titre individuel, siéger dans ce collège.

Ces associations sont rencontrées afin qu'elles fassent clairement acte de candidature. Il est à noter que les représentant. e. s associatifs ne peuvent pas être des salarié.e.s de l'association.

##### Le collège des habitant-es

- Ce collège sera nécessairement composé d'un nombre de participants supérieur ou égal au nombre d'associations et d'acteurs locaux inscrits au sein du collège associatif.
- Une part variable de ce collège sera tirée au sort. Ce tirage au sort devra permettre la parité du CC et la représentativité démographique et géographique du quartier.
- Le tirage au sort sera effectué à partir d'une agrégation des listes électorales, de certains bailleurs, des syndicats de copropriété.
- 1/4 des sièges pourront être réservés à des jeunes de moins de 25 ans, si cette configuration se présente.

<sup>1</sup> Service citoyenneté et développement local. (2015, février 4). Note à la municipalité : Participation citoyenne et Projet Villeneuve.

<sup>2</sup> Extrait d'une note technique du service « citoyenneté et développement local » en date du 29/05/2015

« L'Espacerie : un projet humain dans le renouvellement urbain » traduit initialement cette ambition en actes. En parallèle, les services municipaux définissent la composition du conseil (encadré 24). À peu de choses près, ils suivent les recommandations du cadre de référence de l'État. Le nombre de conseillers n'est pas limité et le conseil citoyen est ouvert à tous les volontaires. Aucun quota de participants n'est déterminé pour le tirage au sort.

La campagne de communication reste relativement classique, néanmoins les moyens dédiés sont importants comparativement à ce qui est généralement fait. Le 28 mai 2015, un courrier est envoyé à 37 associations et collectifs du quartier, ou ayant une activité dans celui-ci. À cette même date, un courrier est distribué dans toutes les boîtes aux lettres du quartier. La lettre, signée du Maire, invite les habitants et les associations à se porter candidats au conseil citoyen et à « participer à la mise en place de ce premier conseil citoyen Ville Neuve le 15 juin à 18 h à la Butte »<sup>1</sup>. Un dépliant explicatif du conseil citoyen est également transmis. Une affiche d'invitation est collée dans les montées d'escaliers et équipements publics du quartier la semaine précédant la réunion. Une fonctionnaire téléphone aux associations pour leur rappeler la date de la réunion. Des urnes et bulletins de candidatures sont disposés dans les deux centres sociaux. Les élus pour leur part se transforment en VRP des conseils citoyens. A chaque fête de quartier, ils invitent les associations organisatrices, financées par la mairie, à devenir membres du conseil citoyen et participer à la réunion publique de lancement.

La création du conseil citoyen est mise sous le signe de la transparence et du volontarisme municipal. Le 15 juin 2015, le conseil citoyen Essarts-Surieux se crée. Au début de la réunion, les participants peuvent faire acte de candidature pour intégrer le conseil citoyen. L'exécutif municipal ainsi que les représentants de l'État, dont la sous-préfète à l'égalité des chances, sont présents. Une quarantaine d'habitants et de représentants d'associations ont également fait le déplacement. Les autorités précisent le rôle de l'instance. Le tirage au sort est réalisé. Soixante noms sont sélectionnés. Pour garantir l'anonymat des individus, seuls leur prénom et le secteur géographique d'habitation sont visibles. De cette manière, la représentativité géographique générée peut être contrôlée en direct. Après avoir remercié l'ensemble des participants, identifié les membres du conseil citoyen présents et avoir répondu aux dernières questions des habitants le maire clôture la réunion en s'engageant à mobiliser les personnes tirées au sort.

Ce volontarisme affiché se confronte vite à des problèmes administratifs. À la mi-juillet, le maire envoie un courrier nominatif aux soixante individus sélectionnés. Les deux tiers (40) reviennent à la mairie, faute de correspondance entre l'adresse et le nom. La liste diffusée à

---

<sup>1</sup> Sulli, R. (2015, mai 28). Appel à candidatures aux associations et invitation au lancement du conseil citoyen Ville Neuve.

la CNIL<sup>1</sup> n'est pas à jour, posant des questions lourdes quant à l'actualisation des documents administratifs. Vingt personnes sont donc contactées. Sept acceptent un rendez-vous. Quatre intègrent finalement le conseil citoyen, soit 20 % des individus ayant effectivement été contactés. C'est un taux de participation relativement élevé au regard des taux de retour des autres formes de mobilisation utilisées par la mairie d'Échirolles. Il est à noter que la sortition n'est pas sélective. Elle renvoie alors à une conception relativement homogène du « peuple ». Elle n'est pas au service d'une meilleure représentativité des couches sous-représentées mais vise à diversifier le public touché.

### 2.3.2 LA COMPOSITION DU CONSEIL CITOYEN : UN GROUPE REPRESENTATIF DE L'HETEROGENEITE DES HABITANTS DU QUARTIER

À la suite de cette mobilisation, 18 noms sont approuvés par le maire et le Président de Grenoble Alpes Métropole. Ils doivent être validés par le Préfet. Le collège habitant est composé de 11 habitants, dont 4 ont été tirés au sort. L'autre collège se compose de six associations et un commerçant. Les femmes sont légèrement majoritaires (10 contre 8). Elles sont largement surreprésentées dans le collège habitant (8 F/3 H) alors que les hommes sont surreprésentés dans le collège associatif (6 H/2 F). La moitié des membres habite dans le quartier des Essarts (9). Un tiers vit à Surieux et 1/6 ne vit pas dans le quartier. Sur les habitants du quartier, trois sont copropriétaires et 12 vivent dans un logement social. Cela correspond parfaitement aux proportions de logements sociaux dans le quartier. Les copropriétaires ne sont pas surreprésentés. Trois membres n'habitent pas dans le quartier. Neuf habitent du côté des Essarts, six du côté de Surieux. Chaque secteur du quartier est représenté, proportionnellement à son nombre d'habitants. Les personnes racisées<sup>2</sup> représentent les deux tiers du conseil (13 sur 18 sont considérées comme noires ou arabes). Faute de statistiques raciales et ethniques il est difficile de savoir si ce nombre est proportionnel à la composition du quartier. Néanmoins, il confirme une représentation majoritaire des groupes « minoritaires », structurellement absents (Bertheleu, 2009). La majorité est active, dont certains sont chômeurs. Par contre, notons l'absence des moins de 35 ans. Ainsi, globalement le quartier est représenté dans sa diversité de genres, de classes sociales, d'origines raciales, mais aussi de territoires. Seuls les jeunes sont absents.

Le conseil citoyen peut se diviser en deux groupes. Une moitié entretient des rapports privilégiés avec la mairie et participe aux activités municipales (i). L'autre, au contraire, ne

---

<sup>1</sup> Elle est constituée à partir d'une fusion entre celles les listes des deux dernières années du recensement, électorales, des bailleurs sociaux et des syndicats de copropriété. Cette diversité devait assurer la participation, des jeunes de 16 à 18 ans, des étrangers ainsi que toutes les personnes non inscrites sur les listes électorales.

<sup>2</sup> C'est-à-dire des individus qui sont renvoyés à une appartenance réelle ou supposée à un groupe ayant subi un processus de « racisation »

participe pas et entretient une certaine rancœur par rapport aux pouvoirs publics locaux (ii). Cette différenciation se traduit par une participation inégale aux dispositifs participatifs locaux.

(i) Les neuf membres du premier groupe entretiennent un lien fort avec la municipalité. Six ont une association financée directement ou indirectement par la ville (deux collectifs de la confédération nationale du logement, une amicale des habitants, deux associations qui participent à l'animation sociale du quartier et une association sportive). Les trois autres ont des engagements individuels dans le quartier, notamment relatif à l'éducation infantile. Ils entretiennent une proximité politique ou institutionnelle avec l'équipe municipale. Certains ont même participé à la campagne électorale (portrait 20). D'autres travaillent pour la mairie ou pour structures para-municipales. Ils participent tous assidûment aux diverses instances participatives. Quatre fréquentent les réseaux de territoire et trois autres vont aux comités de quartier. Deux sont présents dans les deux instances. Ainsi, la participation au conseil citoyen s'inscrit dans le prolongement d'autres engagements associatifs, citoyens et politiques locaux.

---

### **Portrait 20 : Fadoua A. – Présidente d'une association du quartier des Essarts**

Née à Grenoble de parents marocains, son père était chauffeur de bus et sa mère agente d'entretien, Fadoua A. grandit au Village Olympique, quartier voisin des Villeneuve. Cette ancienne agente d'entretien de 42 ans a un long passé de militante associative. Mariée et mère de quatre enfants, elle s'est tout au long de sa vie d'adulte engagée dans les lieux où elle a vécu. En 2011, à la suite d'une agression dans son quartier, elle s'installe aux Essarts à Échirolles. Très vite, elle retrouve ses anciennes amies d'enfance aussi résidentes. Ce déménagement est également l'occasion d'un changement de voie professionnelle. Elle entreprend une formation de secrétaire. Appuyée par la municipalité, elle réalise l'ensemble de ses stages au sein de la mairie et du CCAS, au service de la vie associative et au centre social du quartier. En parallèle, elle s'engage progressivement dans la vie du quartier, d'abord comme parent délégué puis au centre social. Elle finit par créer une nouvelle association. Lors de la campagne municipale de 2014, les élus la contactent. Elle fait remonter les demandes des habitants et en profite pour s'investir activement dans la réélection de la majorité. Comme elle le dit, « je me suis proposé à les aider à faire la campagne, distribuer des tracts, faire du porte-à-porte. Le fait qu'ils aient accepté mes stages... Ils m'ont donné un grand coup de main en acceptant mes stages à la ville d'Échirolles. Pour moi, c'est comme si je devais les remercier. C'était pour leur dire merci. » Cet engagement politique, qu'elle dissocie de toute forme de clientélisme, « du fait de ne pas avoir de Mercedes ni d'emploi stable » lui vaut néanmoins quelques critiques d'habitants « jaloux », qui sont l'objet de conflits avec différentes associations échirolloises.

---

---

Lors de la création du conseil citoyen, elle se porte candidate « pour montrer aux habitants qu'on peut être écouté par ses élus », mais après quelques mois elle est déçue. La difficulté à obtenir une salle pour se réunir laisse supposer qu'il n'y a pas de bonne volonté de la part de la municipalité. Elle menace alors de démissionner.

---

(ii) Les neuf autres membres entretiennent une certaine défiance par rapport à la municipalité et en particulier l'équipe municipale actuelle. Cette nouvelle offre de participation, en principe autonome des pouvoirs publics, apparaît pour eux comme une opportunité de s'investir dans la vie locale. A travers les histoires de vie de ces individus trois parcours d'engagement apparaissent. Le premier, qu'on peut qualifier de « primo-engagement », se caractérise par l'absence d'engagement préalable avant l'intégration au conseil citoyen. Il s'agit d'une manière de faire des rencontres et de se rendre utile pour le quartier alors que l'agenda professionnel ou familial se fait plus tranquille, en raison d'un divorce, du départ des enfants de la maison, d'une période de chômage ou d'une retraite anticipée. La trajectoire de Nadine B. en est l'exemple (portrait 21).

---

### **Portrait 21 : Nadine B. – Le conseil citoyen, un premier engagement dans la vie de la cité**

Nadine est une femme blanche d'une cinquantaine d'années. Originaire d'un territoire rural du centre de la France, elle s'installe à Grenoble après son échec au baccalauréat. Logée en foyer de jeunes travailleurs, elle met à profit ses compétences de secrétaire et trouve un emploi d'assistante administrative. Après avoir rencontré son compagnon, ils achètent une maison à Échirolles pour élever leurs quatre enfants. Alors que son mari reste au foyer, elle continue son activité. Depuis toujours elle s'intéresse aux questions sociales, sans pour autant s'y investir faute de temps. Mais sa récente installation dans le quartier Surieux, à la suite du départ de ses descendants et de la séparation de son compagnon, la pousse à sauter le pas. Son tirage au sort pour le conseil citoyen, dont elle n'avait jamais entendu parler, semble une opportunité parfaite.

---

Les seconds n'ont jamais eu d'engagement locaux et ne participent jamais aux instances de démocratie participative, néanmoins ils ont un passé militant, notamment au travers de leur pratique professionnelle au sein de partis politiques ou de syndicats. On les nomme les « reconvertis ». Ces jeunes retraités, souvent déçus de leurs engagements passés, voient dans le conseil citoyen une manière de s'occuper et d'agir concrètement. Le parcours de Samira T., tirée au sort, est éclairant (portrait 22).

## **Portrait 22 : Samira T. – De la CGT au conseil citoyen.**

Samira T. naît française au début des années 1950 en Algérie, d'un père mineur algérien. Elle déménage dans le Doux à côté de Sochaux. Alors qu'elle n'est pas encore majeure, elle est mariée de force à un Échirolois qu'elle rejoint. Elle adopte la nationalité de son époux algérien et perd la sienne. Très attachée à sa nationalité originelle, elle réintègre sa citoyenneté lors de son divorce à la fin des années 1980. À cette même époque, elle s'engage à la CGT. Caissière dans la grande distribution, elle se définit jusque-là comme « peu investie ». Mais face à un plan social, elle se syndique. Elle prend des responsabilités à l'échelle locale comme secrétaire puis trésorière du comité d'entreprise. Elle est également représentante au sein du comité central d'entreprise, et ce, jusqu'à la fin de sa carrière. Elle tient une position relativement ambiguë par rapport à cet engagement. Comme elle le dit, « humainement ça m'a beaucoup apporté. Professionnellement, ça m'a beaucoup été préjudiciable. » En effet, cela bloque sa progression professionnelle. De plus, elle se dit relativement déçue par la CGT, qui serait à son sens trop politique.

Je trouve que la CGT est assez bornée. Des fois elle a raison. Mais certaines personnes à la CGT sont restées figées. Donc, il y en a qui n'ont pas dépassé 68. Et ils sont encore dans le moule de 1968. Et il faut faire des concessions. Ce n'est pas très bien accepté, quand tu leur dis, quand tu t'exprimes avec eux, tu vois que ça remue dans les brancards. C'est comme partout. À la CGT. Il faut juste les suivre. Ce que je trouvais dommage à la CGT, c'était très politique. ... Et bien, assez coco. Donc voilà. C'est un peu dur quand même. Parce qu'ils mélangent politique et un petit peu voilà... Et ça, ça ne me plait pas vraiment.

Se déclarant historiquement de gauche, du fait de son origine ouvrière, elle affirme aujourd'hui voter à droite. De confession musulmane, elle critique le clientélisme entretenu par l'équipe municipale, qui aurait selon elle accéléré la dégradation des conditions de vie et l'émergence d'un islamisme radical se traduisant d'après elle, par la multiplication des boucheries hallal, des actes criminels et la suroccupation par les hommes de certains espaces publics. Ainsi, alors qu'elle n'était jusque-là pas engagée dans la vie locale, le tirage au sort pour intégrer le conseil citoyen lui a permis de sauter le pas. Elle garantit de « ne pas vouloir garder sa langue dans sa poche ».

Le troisième groupe se compose d'individus ayant déjà eu des engagements locaux par le passé mais qui se sont arrêtés pour cause de conflits avec l'équipe municipale. La création d'une instance autonome des pouvoirs publics semble pour eux une opportunité pour faire valoir leur point de vue et reprendre une activité citoyenne dans leur quartier. On peut les nommer les « opposants réengagés ». La trajectoire de Soufiane E. en est un bon exemple (portrait 23). Il a notamment participé activement à la concertation du projet de DSQ. Il était le président de l'association créée pendant la concertation sur la création de la Butte (chapitre 2.2)

### **Portrait 23 : Soufiane E. – De président d’association des jeunes du quartier pendant le DSQ à membre du conseil citoyen**

Né au début des années 1970, issu de l’immigration maghrébinne, Soufiane E. grandit dans le quartier Essarts-Surieux. Il vit aujourd’hui dans le même appartement où il a grandi. Dès sa jeunesse il multiplie les engagements associatifs. Il préside l’association de jeunes « evasion » qui participe activement à la concertation du projet développement social des quartiers (chapitre 2.2.1). Il est également membre de l’association d’habitants du quartier, qui est notamment affiliée à la confédération nationale du logement. Il est ensuite président de la MJC. Ces différents engagements lui valent d’être approché par certains élus de la ville pour intégrer l’équipe de campagne lors des élections cantonales dans les années 1990. Mais face aux dysfonctionnements qu’il observe notamment concernant des pratiques discriminatoires dans la gestion de la laïcité par l’équipe communiste, il dit refuser de s’engager plus fortement. Son engagement se ferait, comme il le dit, pour défendre les intérêts de la communauté. En 2008, dans une combinaison de circonstances favorables, il intègre la liste du Modem pour les municipales. Il est tête de liste pour les cantonales. Après une défaite, il s’éloigne un peu de la vie politique pour se concentrer sur sa vie professionnelle. En effet, il est en parallèle chef d’entreprise. Alors qu’il ne participe à aucun dispositif participatif, son tirage au sort apparaît comme une opportunité pour faire de la politique. Comme, il le dit, « si on rentre dans leur instance, si l’on sait, à un moment on va pouvoir accéder à quelques leviers. Même si je ne pense pas qu’on va changer la société. Bref, amener des petits trucs. » Selon lui, la force du conseil citoyen réside dans sa capacité à rassembler des gens différents. En parallèle, il reste engagé avec la volonté de construire un groupe politique communautaire, pour défendre les intérêts des musulmans de France. En 2017, il se présente, sans étiquette, aux élections législatives.

Aucun des profils d’engagement préalablement établis n’est spécifique aux individus tirés au sort. Néanmoins, ce mode de sélection légitime la présence d’individus aux profils divers et aux opinions politiques plus marquées. C’est par exemple le cas de Soufiane E. et Samira T. . Tous deux, de par leurs histoires individuelles, ont des positions politiques relativement marquées qu’ils considèrent comme minoritaires et non audibles dans des instances participatives municipales. Alors qu’il ne leur serait jamais venu à l’idée de participer à une réunion publique, le tirage au sort leur permet de sauter le pas. D’ailleurs, de manière relativement paradoxale, leur participation semble plus pérenne. Après un an, les trois quarts des tirés aux sorts sont encore présents contre un quart des volontaires. Évidemment, le nombre d’individus étant très faible il semble difficile de généraliser ce type de résultats. De plus, ces individus tirés au sort équilibrent les rapports de force entre les affiliés et les non

affiliés à la mairie. De ce fait, ils peuvent porter une voix plus conflictuelle pas nécessairement minoritaire.

Le volontarisme politico-administratif dans la construction du conseil citoyen a ainsi permis de renouveler une partie du public et des profils d'engagement. Cette instance permet surtout de rassembler des habitants incarnant la diversité sociale du quartier pour éviter la segmentation des publics observée dans les comités de quartier et les réseaux de territoire des centres sociaux. Néanmoins, la primeur donnée aux volontarisme et la pratique inexpérimentée du tirage au sort limitent ce renouvellement. Les habitants et acteurs associatifs affiliés à la mairie sont toujours très présents.

\*

Les errements de l'administration échirolloise dans la mise en œuvre de la concertation sur le projet de renouvellement urbain et la création du conseil citoyen ne confirment pas l'émergence du scénario de la modernisation participative. La concurrence des dispositifs le rend incertain. La modification des modes de sélection et l'instauration de quotas dans la composition du conseil citoyen réaffirment la primeur donnée aux habitants des quartiers populaires au détriment des militants associatifs historiques plus aisés habitants aux marges du territoire. L'absence d'acteurs municipaux et la présence aux comités de pilotage marquent malgré tout une évolution dans la politique de démocratie locale. Néanmoins, cette nouvelle offre renouvelle partiellement les publics. La diversité du quartier est représentée malgré l'absence de profils spécifiques (jeunes, étrangers). La juxtaposition des différents dispositifs questionne leur fonctionnement délibératif et l'intérêt de maintenir une telle offre dans la gouvernance du projet. Dans cette perspective, on pourra affirmer ou confirmer l'hypothèse selon laquelle les conflits politico-administratifs et les canaux non publics de participation minent le renouvellement de l'offre de participation publique.

La mise en perspective de ces cas interroge à nouveau frais les recherches sur l'engagement des publics. Trois points nécessitent notre attention. Premièrement, bien que les pouvoirs publics français ne fassent pas de distinction dans les publics ciblés, on observe une véritable différenciation des profils sociologiques des participants en fonction des dispositifs. Leur diversité de fonctionnement, les modes de sélection, et les causes d'engagement des participants permettent-ils de considérer la « participation populaire » comme une catégorie de l'action publique commune aux deux pays ? Deuxièmement, les nouvelles démarches de mobilisation s'appuyant sur des expérimentations dans l'espace public confirment un élargissement des publics participants. Néanmoins, illustrent-elles un changement de paradigme de l'action publique, c'est-à-dire incarnent-elles des changements de valeurs, ou simplement une nouvelle manière de faire participer les habitants ? Troisièmement, les

formes de mobilisation et les publics participants reflètent une évolution dans les formes du gouvernement urbain. Il confirme l'hypothèse du scénario néolibéral à Recife et l'évolution du modèle de démocratie de proximité à celui de modernisation participative. Dans chacun de ces dispositifs, la segmentation des publics, se traduisant par la pluralité des espaces sans véritable articulation, joue une place centrale. Dans quelle mesure est-elle un frein ou une stratégie dans ces changements de modèles ?

### 3 UNE PARTICIPATION LIMITEE : VERS UNE SEGMENTATION DES PUBLICS ?

L'un des objectifs institutionnels des dispositifs de démocratie participative, outre la résolution efficace des problèmes et l'équité, est de permettre aux citoyens ordinaires de participer de manière soutenue et significative (Fung et Wright, 2003). Au premier regard, la multiplicité des canaux et leur proximité avec les décisionnaires, donnant la perspective d'un exercice du pouvoir, apparaissent comme des garanties à l'engagement des citoyens. Néanmoins, nos observations infirment cette hypothèse : les participants sont rares. Ils ne représentent dans chacun des dispositifs étudiés que trois habitants pour mille, bien loin des 1 % de participation du budget participatif de Porto Alegre en 1999 (Baiocchi, 2003) ou des scores des élus locaux lors des élections municipales. De ce fait, la participation incarne-t-elle réellement le « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008) ? Ces dispositifs participatifs s'inscrivent dans deux dynamiques historiques différentes. La mise en regard des publics participants, de leurs engagements, et des formes de mobilisation interrogent à nouveaux frais l'existence de ces dispositifs et leurs capacités à constituer un public (Dewey, 2003).

#### 3.1 « PARTICIPATION », « PARTICIPATION POPULAIRE », ET « PARTICIPATION SOCIALE » : DES CONCEPTIONS DIFFERENTES DE LA REPRESENTATION DES CLASSES SUBALTERNES

Au Brésil, les acteurs distinguent les notions de participation populaire et de participation sociale. La première correspond aux lieux dédiés prioritairement aux habitants des groupes les plus démunis. Par opposition, la seconde fait référence aux instances ouvertes à l'ensemble de la population, notamment des classes moyennes et de la société civile organisée. En France, la participation n'est jamais qualifiée, car en principe elle s'adresse à tous les citoyens. Mais, la différenciation des publics et de leurs formes de mobilisation et de sélection invite à prendre au sérieux cette distinction. Elle renvoie à des conceptions distinctes de la représentation des classes populaires.

Dans le cas *recifense*, les procédures sélectives des dispositifs illustrent la prise en compte de l'importance de la représentation des habitants des quartiers précaires (PREZEIS) et de l'ensemble des acteurs de la société civile (conférence de la ville) dans ces démarches. La participation de la population est associée à des mécanismes de représentation parallèle à ceux de la démocratie représentative. Ces procédures et quotas, bien qu'ils aient pu être dévoyés, garantissent malgré tout la présence de ces acteurs dominés de la société et assurent

l'expression de leurs intérêts. La segmentation des publics est ainsi une manière d'assurer leur représentation. L'articulation procédurière des dispositifs est l'expression théorique d'une véritable ambition de constitution d'un public (Dewey, 2003), autour d'intérêt commun, s'inscrivant dans une perspective de transformation sociale. De ce point de vue, le PREZEIS et la conférence de la ville incarnent le modèle de démocratie participative brésilien.

Au contraire, les procédures des dispositifs participatifs échirollois, tels que le comité de quartier ou les réseaux des centres sociaux, esquivent la question de la représentation. Chaque participant ne représente que lui-même. Néanmoins, la différenciation des dispositifs et des pratiques de mobilisation mettent en lumière l'existence de publics dont les besoins et demandes peuvent être distincts. Ce paradoxe illustre la manière d'appréhender la démocratie locale française. Ces dispositifs participatifs visent à capter les demandes citoyennes qui pourront ensuite être analysées et agglomérées par les fonctionnaires et les élus. Ces formes démocratiques sont au service du système représentatif. Le comité de quartier et les réseaux des centres sociaux incarnent le modèle français de démocratie de proximité.

Les quatre dispositifs dont il est fait référence sont aujourd'hui en bout de course. Les municipalités de Recife et Échirolles mettent en place de nouvelles démarches incarnant, tout du moins d'un point de vue procédurier, un changement de paradigme. Néanmoins, ces évolutions réglementaires reflètent de part et d'autre de l'Atlantique des stratégies aux effets variables.

### 3.2 DES EVOLUTIONS PROCEDURIERES AUX EFFETS DIVERS

Depuis le début des années 2010, on observe une évolution procédurière notable dans les deux cas. En France, on assiste à un tropisme procédural. La création des conseils citoyens, l'instauration de quotas de représentation et le tirage au sort, semblait s'approcher de ce que l'on pouvait observer dans les dispositifs brésiliens. Au contraire, à Recife, on assiste à un démantèlement des dispositifs formalisés à la faveur de démarches moins cadrées, sans quotas ni mécanismes de représentation.

A Recife, à partir de la création de l'INCITI en 2013, les dispositifs participatifs sans quotas de représentation des différents segments de la société civile supplantent ceux qui en disposent. Même s'ils restent en principe ouverts à l'ensemble des citoyens et acteurs des territoires ciblés, ils ne garantissent plus légalement la présence des divers groupes sociaux. Contrairement aux PREZEIS et au système de conférences, la gouvernance du projet urbain n'est pas formalisée. La convention de partenariat entre la mairie et l'université ne précise pas les formes de collaborations entre l'INCITI et les acteurs locaux. Un comité de pilotage, présidé par le vice-maire, s'est réuni une fois, mais s'est dissout faute de consensus sur

l'orientation du projet. Finalement, pour plus d'efficacité le secrétariat à l'environnement coordonne la démarche<sup>1</sup>. Il justifie le faible degré de formalisation de la gouvernance par l'intérêt de s'adapter aux situations locales en évitant les « usines à gaz ». Cette stratégie permet de renforcer l'autonomie du secrétaire par la maîtrise de ces « zones d'incertitudes » (Crozier et Friedberg, 1977). Il s'agit de se dissocier des formes de représentation populaire et de la société civile pour garantir la défense des intérêts de la municipalité et des acteurs finançant le projet. La distanciation des dispositifs de démocratie participative à la faveur de démarches moins formalisées reflète un véritable changement de paradigme démocratique, s'approchant d'un modèle managérial de la participation.

À Échirolles, la création du conseil citoyen Essart-Surieux et les changements des formes de mobilisation accompagnés d'un certain volontarisme politique assurent le renouvellement des publics et de leurs profils d'engagement. Mais ces nouvelles pratiques ne changent en rien la manière d'envisager ces participants. Tout comme dans les comités de quartier et les réseaux des centres sociaux, les individus continuent de ne représenter qu'eux-mêmes. À plusieurs reprises les élus signaleront que le conseil citoyen n'est finalement qu'une association du quartier parmi les autres et qu'ils restent les seuls représentants légitimes des citoyens. Par ailleurs, malgré l'apparente autonomie du conseil, le maire et le préfet sont les garants de l'instance. Le choix des individus reste à leur discrétion. On l'observe dans l'exclusion du président d'une des associations du quartier (encadré 25).

---

**Encadré 25 : Le refus de l'inscription de Jawad J. au conseil citoyen Essarts-Surieux : entre discrimination, ordre républicain et légitimité politique.**

Jawad J. (portrait 24), ancien « caïd » du quartier, est soupçonné de radicalisation islamiste lors d'un séjour en prison. Fiché S<sup>2</sup>, il est assigné à résidence, dans le cadre de l'État d'urgence. Cette privation des libertés, qu'il dénonce vivement<sup>3</sup>, limite son engagement civique, politique, familial et professionnel. Outre les contraintes relatives à l'assignation à résidence, il se voit refuser l'entrée au conseil citoyen. Président d'une association de

---

<sup>1</sup> Francisco C., conseiller en gestion urbaine du Maire de Recife, explique ce choix par la volonté de faire avancer rapidement le projet. En effet, « s'il avait été confié au secrétariat à l'aménagement urbain, il aurait été un projet parmi tant d'autres qui n'aurait jamais été priorisé ».

<sup>2</sup> Pour « Sureté de l'Etat ». Sont fichées S, toutes les personnes « faisant l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat, dès lors que des informations ou des indices réels ont été recueillis à leur égard » (

<sup>3</sup> « T'es privé de liberté. T'es en prison à ciel ouvert. Moi, ce qui me tue, c'est que si j'avais commis un crime, un délit. J'ai toujours accepté mes peines. Mais là, je n'accepte pas. Je suis obligé de l'accepter. Mais au fond de moi, je me sens opprimé, oppressé parce qu'il se passe. Je n'ai rien à voir avec tout ça. Je suis loin du terrorisme et du radicalisme comme ils disent. Je suis loin de tout ça. C'est vraiment loin de mon optique de faire du mal même à un animal. Mon objectif c'est de faire grandir mes filles au mieux, travailler et s'en sortir. Maintenant, qu'on vienne me dire qu'à 600 km il y a des imbéciles, des tordus du cerveau qui comprennent l'islam de travers qu'ils ont tué 130 personnes alors qu'on vous met dans le même cas. Non, ça ne se fait pas. » (Jawad J., entretien avec l'auteur, 18 janvier 2016)

quartier, militant pour l'insertion des jeunes dans le cadre du projet de renouvellement urbain, sa candidature est rejetée sans aucune justification. Le problème n'est pas le statut de l'association, mais bel et bien sa personne. En effet, la déléguée du préfet propose qu'un autre membre de l'association siége à sa place. Ainsi, il semble légitime de s'interroger sur les causes de cette privation de droits civiques ? D'un point de vue légal : rien ne le justifie. Néanmoins, on peut émettre l'hypothèse que cette « répression à bas bruit » est le fruit d'un double processus de discrimination. D'une part, son exclusion viserait à garantir « l'ordre républicain » et le principe de laïcité au sein du conseil citoyen. En effet, dans un contexte de montée de l'islamisme radical dans les quartiers populaires échirollois, qui se traduit par une vague de départs en Syrie pour le djihad<sup>1</sup>, Jawad J. est soupçonné de faire du prosélytisme. Sa djellaba, sa longue barbe et le fait qu'il ne serrerait pas la main aux femmes en seraient la preuve<sup>2</sup>. D'autre part, on ne peut exclure le fait qu'il présente une menace politique pour la municipalité. Son engagement, du côté des jeunes du quartier, l'illustre bien. Pour faire valoir la clause d'insertion sur l'un des chantiers du quartier, il le bloque, accompagné d'une dizaine de personnes. Cet acte sonne comme un avertissement pour la mairie, tant pour le déroulement des travaux que pour le maintien de la « paix sociale » dans le quartier. Ainsi, bien avant que Jawad J. soit assigné à résidence, le 1<sup>er</sup> adjoint cherche des solutions pour empêcher son inscription au sein du conseil<sup>3</sup>. Ainsi, même si nous n'en avons pas la preuve concrète, son éviction du conseil citoyen sans justification semble le résultat de ce double processus de discrimination. En effet, après une action auprès du tribunal administratif, son assignation est levée, mais sa candidature n'est jamais acceptée.

Ainsi, le conseil citoyen, bien qu'il renouvelle les outils de mobilisation, ne rénove en rien les manières d'appréhender la démocratie locale. De ce fait, la modernisation participative de l'action publique revendiquée par les élus et les fonctionnaires municipaux bloque face à l'absence de réflexion sur de nouvelles formes de représentation politique en dehors du système de la démocratie représentative.

---

<sup>1</sup> L'Isère est des principaux foyers de radicalisation. Bien que nous n'ayons pas accès aux chiffres des départs en Syrie à l'échelle de la commune d'Echirolles, il semble que c'était une question particulièrement importante dans l'agglomération grenobloise. D'ailleurs, la déléguée du préfet rappellera régulièrement la nécessité de signaler les suspects.

<sup>2</sup> Sans jamais que ce soit révélé publiquement, ces arguments semblent justifier son exclusion pour de nombreux élus et agents municipaux ou de l'Etat.

<sup>3</sup> Lors d'une réunion de travail, il dit très clairement souhaiter une solution pour empêcher Jawad J. de siéger au sein du conseil citoyen. Il propose que les associations de moins d'un an ne puisse siéger dans l'instance. Très vite la solution est écartée.

## **Portrait 24 : Jawad J. – D'une jeunesse passée en prison à président d'une association en faveur de l'insertion**

Né en 1978 dans l'agglomération grenobloise, Jawad J. passe ses premières années dans une petite commune rurale des Alpes. À ses 9 ans, son père, peintre dans le bâtiment, trouve du travail à Échirolles. Toute la famille s'installe au Limousin, dans le quartier des Essarts. Après avoir quitté rapidement le système scolaire (ce qu'il regrette), il se retrouve « à la rue ». Comme il le dit, il fait des « bêtises » qui lui « coûtent très cher ». Il écope de plusieurs peines de prison, dont la dernière est de cinq années pleines, sur les 6 ans et demi prévus. A sa sortie en 2012, alors qu'il est encore un jeune père de famille, il prend conscience de la nécessité de tourner la page. Avec l'aide des agents de prévention de la ville d'Échirolles,<sup>1</sup> il obtient un travail pendant 6 mois comme agent d'espaces verts dans une entreprise d'insertion. Ensuite, il est embauché par une association de prévention spécialisée (AGIL) pour le compte d'un bailleur (OPAC 38), comme agent de tri des déchets. Selon lui, sa connaissance du quartier et des habitants, notamment ceux qui occupent les cages d'escaliers, lui permet d'obtenir des bons résultats. Mais les difficultés financières de l'AGIL ne lui offrent pas la possibilité de continuer en CDI, au désarroi de l'OPAC 38. Suit alors une nouvelle période de chômage. A la suite d'une mobilisation dans le quartier (encadré 37) il obtient un travail d'assistant maçon pour la construction de deux bâtiments dans le quartier.

Il crée alors une association en faveur de l'insertion des jeunes des quartiers populaires. Il participe aux réunions publiques et s'inscrit comme membre volontaire du conseil citoyen. Engagé politiquement, il milite pour que les jeunes votent aux élections présidentielles de 2017, mais aussi pour qu'il y ait des candidats issus des quartiers populaires aux élections locales. « C'est une obligation pour nous de présenter quelque chose, quelqu'un : quelqu'un de fiable, quelqu'un de droit. Quelqu'un qui donne sa chance à tout le monde. [Il ne faut] pas qui ait qu'une catégorie de gens qui réussissent et les autres ont les laisse dépérir et on envoie la police taper dessus. »

Ces changements dans les deux cas s'accompagnent de démarches semblables d'intervention dans l'espace public. Ces nouvelles pratiques de mobilisations interrogent les effets de cette esthétisation de la participation (Houlstan-Hasaerts, 2019).

---

<sup>1</sup> Depuis de nombreuses années, le centre communal d'action sociale a mis en place un dispositifs d'accompagnement des détenus terminant leur peine de prison. Cette action est co-financée par la ville d'Échirolles et l'Etat à travers le contrat urbain de cohésion sociale.

### 3.3 « FAIRE ENSEMBLE »<sup>1</sup> : VERS UNE ESTHÉTISATION DES PRATIQUES DE MOBILISATION ?

Depuis le début des années 2000, on assiste, partout dans le monde, à l'apparition de nouveaux mots traduisant un renouvellement des pratiques de l'urbanisme centré sur l'action des citoyens. *Pop-Up Urbanism*, *Guerilla Gardening*, Urbanisme Tactique ou encore *Do It Yourself Urbanism*, sont autant de notions qui témoigneraient de l'évolution des rapports de force dans l'aménagement des villes contemporaines. Le citoyen deviendrait la première force de transformation concrète des espaces publics et plus largement de la ville. On observerait l'émergence d'un « urbanisme alternatif », opposé aux mécanismes marchands (Nédélec, 2017). Mais l'institutionnalisation de ces initiatives citoyennes anéantirait leur caractère subversif. Elles seraient finalement un nouvel outil d'urbanisme *mainstream*, pour la ville néolibérale qui se doit d'être créative et participative (Douay, Prévot, 2016). Les cas d'Échirolles et Recife montrent une réalité plus complexe. L'esthétisation de la participation (Houlstan-Hasaerts, 2019) repose sur un argumentaire commun dont la mise en œuvre et les résultats diffèrent. Le renouvellement des publics et le risque de dépolitisation doivent alors s'observer en contexte, au regard de la culture politique locale et des rapports de force engagés.

L'intégration de l'urbanisme tactique à Échirolles et Recife s'appuie sur un double argumentaire. D'une part, il s'agit de « faire » dans l'espace public pour mobiliser les publics qui ne sont pas dans les espaces institutionnalisés pour « dire »<sup>2</sup>. D'autre part, ces pratiques doivent permettre de repenser le projet différemment, à partir du quartier et de ses usagers. Ce deuxième objectif, bien que non affiché, est néanmoins défendu par les promoteurs de ces démarches, qu'ils soient membres des institutions publiques ou de la société civile. Leur implantation révèle des fonctionnements institutionnels distincts relatifs aux contextes administratifs et politiques locaux. À Échirolles, « l'Espaceries, un projet humain dans le renouvellement urbain », renouvelle et diversifie la concertation du projet. Mais elle ne remet pas en cause son processus global (mode de financement, rôle de l'expertise, gouvernance, etc.). La démarche repose finalement principalement sur l'activisme des acteurs engagés (agents municipaux, universitaires, étudiants, associations) alors même que les financements associés et le portage politique restent limités. Au contraire, la démarche d'activation engagée par l'INCITI à Recife vise d'abord à transformer les pratiques de conception de l'espace, comme le revendiquent les coordinateurs de l'INCITI et le conseiller du maire. C'est une autre manière de produire la ville en construisant le projet au fur et à mesure avec les

---

<sup>1</sup> Terme employé par les promoteurs des démarches.

<sup>2</sup> Le simple fait de ne « pas être la mairie » permet de toucher des publics très fortement défiant des institutions, les pratiques et les profils des professionnels renforçant cette dissociation.

individus impliqués. De ce fait, l'idéalisation du concept et la concertation sont profondément imbriquées et évoluent au « fil de l'eau », dans un processus itératif. L'absence de financements publics spécifiques pour cette démarche oblige ses promoteurs à mobiliser les différents acteurs du quartier concernés. De cette manière, ce sont eux qui financent, en fonction de leurs moyens, les réalisations. La mairie de Recife subventionne les postes des architectes et urbanistes de l'INCITI, mais pas le matériel qui est à la charge du groupe *Ser Educacional*, des commerçants informels et des étudiants participants.

Ces différentes approches s'expliquent par les modes de financements des projets et la gestion de l'espace public. La mairie d'Échirolles est le principal acteur de la démarche. Elle gère 100 % des espaces extérieurs du QPV, s'assure de leur entretien et de leur occupation. Par ailleurs, elle finance une part relativement importante du projet<sup>1</sup>. L'association archAologie agit comme un simple prestataire de service pour mobiliser la population, qui ne dispose pas des conditions de son autonomie. Cela empêche l'émergence d'une proposition « alternative » construite avec les habitants. À l'inverse, la mairie de Recife est bien plus effacée. Elle ne finance que le salaire des membres de l'INCITI. La démarche d'activation est principalement financée par les acteurs privés<sup>2</sup> et en particulier par le groupe *Ser Educacional* qui subventionne la totalité du projet urbain et gère en concession les espaces publics attenants<sup>3</sup>. L'INCITI apparaît comme un nouvel acteur, une structure *ad hoc*, faisant l'interface entre les pouvoirs publics et les différents acteurs publics et privés du territoire. Son autonomie est garantie par sa capacité à capter des ressources financières et à développer une expertise technique relativement unique dans la région.

L'intégration de l'urbanisme tactique à Échirolles et Recife reflète donc deux situations très différentes. D'une part, il est un outil de communication pour mobiliser plus largement le public sans faire évoluer la gouvernance du projet. D'autre part, il est une procédure pour changer les manières de produire la ville en s'adaptant aux acteurs engagés. L'absence d'un cadre procédurier très institutionnalisé ainsi que l'expertise technique et scientifique dont dispose l'INCITI facilitent ainsi ces évolutions. Mais il n'est pas sans risque sur la reproduction des travers des dispositifs institutionnels et des rapports de forces inégaux.

---

<sup>1</sup> Selon la demande de subvention de l'association, le budget de l'action est de 61 485 euros pour les années 2014 et 2015 (10 mois). 24 000 euros viennent de subvention directe au projet : 12 000 de la ville d'Échirolles et 12 000 des financements CUCS (6000 de l'État et 6000 de la Métro). Les financements restants sont également des fonds publics ou du bénévolat. Une part très minime du budget, moins de 10 % proviennent de fonds privés. Une grande partie du budget vise à financer les frais de fonctionnement du processus (salaires, etc.) alors que 13 % sont dédiés au financement du matériel des microprojets (8000 euros).

<sup>2</sup> L'activation représente une valeur de 106 000 réaux (25 000 euros environ). Si l'on enlève le salaire des coordinateurs de la démarche, 100 % des fonds sont privés, soit 49 600 réaux (12 500 euros). Le groupe *Ser Educacional* contribue à hauteur de 48 000 réaux.

<sup>3</sup> Il entretient, sécurise et fournit l'énergie pour l'ensemble de ce territoire.

À Échirolles, l’Espacerie s’inscrit très clairement dans la continuité des dispositifs de démocratie de proximité préalablement décrits. Il s’agit de renouveler les formes de mobilisation sans pour autant repenser le fonctionnement de ces instances.

À Recife, cette nouvelle offre s’établit en parallèle de la gouvernance participative municipale. Bien que le projet soit structurant pour l’ensemble du territoire communal, il n’est jamais discuté ni dans le PREZEIS (alors qu’il impacte plusieurs ZEIS) ni dans la conférence de la ville. Par contre, il est présenté dans des réunions spécifiques, des colloques internationaux, dans les espaces publics touchés par les interventions ou encore chez des acteurs privés<sup>1</sup>. Cela révèle la volonté de diversifier le public, en s’adressant aux classes moyennes, sous-représentées dans les instances traditionnelles. Finalement, ces démarches prolongent la distinction entre la participation populaire, notamment dédiée au petit projet urbain des ZEIS, et la participation sociale qui discute les opérations structurantes à l’échelle de toute la ville (Melo, 2010).

Dans les deux cas, même s’ils permettent de toucher des publics différents, ils ne bousculent pas profondément les gouvernances des projets ni les manières de faire la ville. En effet, à Echirolles l’Espacerie est abandonnée et le projet se poursuit. A Recife elle aboutit, mais le projet est avorté, car le groupe Ser Educacional se désengage de la démarche. Finalement, l’intégration de ces outils d’urbanisme se confronte au modèle traditionnel du projet urbain sans remettre profondément en cause les modèles techniques et financiers dominants et les rapports de force, confortant l’hypothèse de Douay et Prévot (2016).

Cependant, les objets de l’urbanisme tactique, leur rapidité d’exécution et leur faible coût ouvrent de nouveaux d’espaces d’organisation collective. Bien qu’ils ne soient pas nécessairement à l’échelle des projets d’aménagements envisagés, ils ouvrent des brèches dans les rapports de force locaux. Ainsi, lorsque la ville d’Échirolles décide de mettre fin à la collaboration avec archAologie, la MJC Desnos, principal équipement associatif du quartier de la Ville Neuve, se réapproprie la démarche et réalise un des microprojets avec les habitants. Ils s’opposent frontalement à la mairie et les membres du conseil d’administration de la structure réclament des comptes aux élus municipaux. A l’identique, au Brésil les commerçants informels du quartier de la Capunga se structurent officiellement en association pour lutter collectivement contre leur expulsion probable. Ainsi, l’intégration des pratiques d’urbanisme tactique dans la fabrique de la ville est paradoxale. D’une part, elle témoigne d’une démocratisation apparente des projets urbains, notamment à travers le transfert de

---

<sup>1</sup> À la veille des élections locales, il est par exemple concerté lors d’une rencontre organisée par le cabinet de consultants de Francisco Cunha, conseiller de Geraldo Julio.

certaines responsabilités à la société civile. D'autre part, l'absence d'un cadre procédural, financier et technique ne garantit pas les moyens de ce transfert de compétences.

### 3.4 POURQUOI PARTICIPER ? DES ENGAGEMENTS PARTICIPATIFS DIFFERENCIES

A l'aune des dispositifs observés et de leur faible portée dans chacune des deux villes, il semble alors pertinent de s'interroger les raisons de la permanence de l'engagement des participants. A partir de l'observation des pratiques des participants, on peut distinguer quatre motifs d'engagement : délibérer (i), avoir accès aux décideurs (ii), être présent (iii), être vu (iv). Elles varient en fonction du type de dispositif et du profil des acteurs.

(i) Les participants prennent part activement au dispositif. Ils dialoguent et construisent collectivement. Lorsqu'il y a lieu, ils décident. Ces pratiques sont visibles dans les dispositifs participatifs reconnus par les participants comme démocratiques et capables de répondre à leurs besoins individuels ou collectifs, comme c'est le cas pour la conférence de la ville de Recife ou lors des premières réunions du conseil citoyen. Les publics présents pour délibérer représentent souvent une minorité, en fonction de leur capacité individuelle ou collective à intervenir dans le débat.

(ii) Les participants prennent part aux instances, non pas pour discuter entre eux, mais pour parler avec les décideurs. Cela peut avoir lieu pendant la réunion ou à sa marge. Le dispositif n'est souvent pas décisionnaire et les corps techniques et politiques sont nombreux. C'est une manière de se « faire entendre » individuellement ou collectivement. C'est par exemple le cas des comités de quartier à Échirrolles. On retrouve également de telles pratiques au sein des plénières du budget participatif de Recife décrites par Camille Goirand (2015).

(iii) Les acteurs participent pour être vus, l'incitation financière ou le cadre légal les y oblige. C'est le cas des membres du PREZEIS. Ils s'expriment peu, mais signalent leur présence. Ils s'inscrivent tous sur la liste d'émargement pour recevoir le *jeton*<sup>1</sup>. C'est également le cas des individus tirés au sort dans le cadre du conseil citoyen. Le caractère institutionnel, le fait d'avoir été désigné par l'État pour siéger, apparaît comme une responsabilité civique pour les gens choisis.

(iv) Contrairement au groupe précédent, ces acteurs ne font pas uniquement acte de présence, mais ils la mettent en scène de manière à être vus par le mini public présent ou par le public extérieur à l'instance. Dans le cas du PREZEIS, les leaders communautaires prennent des *selfies* qu'ils publient sur les réseaux sociaux. De cette manière, ils prouvent à leurs électeurs,

---

<sup>1</sup> Ce dédommagement représente l'équivalent d'un salaire minimum. Il leur est versé en contre-partie de leur présence au forum du PREZEIS. C'est d'ailleurs le seul motif pour lequel ils se mobilisent collectivement. Lorsqu'il y a des retards de paiement, l'ensemble des membres du forum peut manifester à l'entrée de la mairie.

à leur communauté, mais aussi à leurs élus qu'ils sont actifs. Dans le cas des réseaux des centres sociaux, les habitants participent pour « faire plaisir » à un autre participant ou au professionnel de la structure. Leur présence peut être une garantie pour bénéficier prioritairement de place lors d'activités organisées par le centre social. Un gain est attendu par la participation, mais il n'est pas assuré.

Ces quatre motifs ne sont pas exhaustifs d'un espace ou d'un groupe d'acteurs en particulier, mais ils constituent une grille de lecture qui permet de couvrir l'ensemble des causes de la participation. Deux critères établissent cette typologie : le degré de réglementation et de formalisation du dispositif et l'activité des participants. À partir de cette typologie, on peut distinguer quatre raisons de la participation en fonction de la réglementation de l'instance et de l'activité des participants (tableau 4). On peut comprendre la présence des acteurs, et en creux, leur absence.

|                   |                 | Activité des participants |              |
|-------------------|-----------------|---------------------------|--------------|
|                   |                 | Actif                     | Passif       |
| Types d'instances | Réglementée     | Délibérer                 | être présent |
|                   | Non réglementée | avoir accès aux décideurs | être vu      |

Tableau 4 : Causes de l'engagement participatif en fonction des instances

(i) La participation est importante si les acteurs considèrent que le dispositif répond à leurs besoins. Cela confirme l'hypothèse d'une demande de participation partagée par une part de la société civile et des pouvoirs publics. Cette hypothèse se confirme surtout à Recife, dans le cas de la conférence de la ville et à Échirolles dans le cadre des comités de quartiers. Néanmoins, il est nécessaire d'apporter des compléments à ce résultat. À Recife, on note une surreprésentation des habitants des classes populaires. Cela corrobore l'hypothèse de Michael Neblo et de son équipe (Neblo, Esterling, Kennedy, Lazer, et coll., 2010). À partir du cas états-unien, ils démontrent que les participants les moins susceptibles de participer à la politique partisane traditionnelle sont plus investis si elle offre une véritable alternative à la politique habituelle. Mais les forts taux de participation dans d'autres espaces à l'efficacité démentie, comme le PREZEIS, semblent confirmer qu'ils résistent mieux à l'absence d'efficacité de ces dispositifs du fait de l'absence d'alternative. Au contraire, les acteurs moins démunis, disposant d'autres espaces de négociations et plus proche de la « politique traditionnelle », sont au contraire moins présents, disposant proportionnellement d'un rapport de force défavorable. C'est par exemple le cas des acteurs économiques dans la conférence de la ville, mais aussi des ONG au sein du PREZEIS.

La demande de participation se traduit également dans l'accès aux décideurs, notamment en France. À Échirolles, ces dispositifs sont des lieux de dialogues privilégiés entre les élus et leurs administrés. Ce n'est pas le cas à Recife. Mais, en suivant l'hypothèse de Julien Talpin et Alice Mazeaud (2010), ces espaces sont occupés par les classes moyennes, car elles disposent des ressources cognitives et politiques leur permettant ces interactions à la différence des classes populaires. Au contraire, à Recife, le système électoral faisant, les classes moyennes disposent souvent d'un accès direct à un *vereador* ou au pouvoir exécutif, de ce fait, elles n'ont pas besoin d'aller dans ces dispositifs.

(ii) La permanence d'acteurs passifs, même s'ils peuvent également être l'objet d'une moins grande disposition à prendre la parole en public (ce que nous aborderons dans le chapitre suivant), confirme qu'ils attendent d'autres gains que ceux affichés. Ainsi, ils répondent à une offre de participation sans véritable intérêt pour le dispositif. Les acteurs savent le faible impact du dispositif pour les politiques publiques et parfois ne connaissent pas le rôle théorique de l'instance (comme c'est le cas d'un des leaders communautaires du PREZEIS). Les acteurs les plus éloignés de la politique traditionnelle sont surreprésentés du fait de pratiques clientéliste ou paternalistes.

La faiblesse des taux de participation, dans chacun des six cas, tend à confirmer l'hypothèse selon laquelle il n'y aurait pas de demande sociale de participation, l'offre ne correspondant pas aux besoins (Gourgues, Rui et Topçu, 2013). Les citoyens préfèrent des représentants politiques vertueux, la participation aux affaires publiques n'étant envisagée qu'en ultime recours (Hibbing, Thiess-Morse, 2002). Cependant, bien que ce constat semble vrai à Échirolles, il ne l'est pas à Recife. La surreprésentation et la permanence des classes populaires dans ces espaces prouvent le contraire, face à l'absence de représentation politique traditionnelle. De plus, la variabilité des raisons de l'engagement des participants restant complexifie ce débat scientifique. En effet, participer ne signifie souvent pas jouer le jeu des règles établies, mais s'inscrit dans une stratégie plus vaste dont le dispositif est l'un des maillons.

\*

Finalement, à Recife comme à Échirolles, l'offre publique de participation est bien loin d'offrir une alternative réelle au modèle de la démocratie représentative. Cependant, les procédures de mobilisation éclairent les ambitions de ces démarches. Au Brésil, l'émergence de procédure moins formalisée confirme l'affirmation d'un modèle managérial de la participation au détriment du modèle de démocratie participative ayant dominé depuis les années 1990. La représentation des classes populaires n'est plus assurée, bien qu'il y ait une véritable demande de la part de ces populations. En France, le tropisme procédural laissant

présager l'émergence d'une participation populaire s'avère vain au regard de l'absence de réflexions concrètes sur le renouvellement des formes de représentation de ces populations. Le modèle de démocratie de proximité domine. Dans ce cadre, la participation populaire peut être envisagée comme une véritable catégorie de l'action publique dans le sens où elle se traduit par des procédures, des pratiques et des résultats spécifiques. Bien qu'elle passe par des pratiques distinctes, son étude semble féconde pour comprendre les évolutions des formes de gouvernement, des pratiques démocratiques et ses publics associés dans chacune des deux villes.

## CONCLUSION CHAPITRE 3

La constitution du public des instances de démocratie locale résulte d'une série de mécanismes aboutissant à l'engagement ou non des individus. Ils sont fonction des procédures et moyens mis en œuvre par les organisateurs et de leur réception par la population. Les configurations institutionnelles et politiques locales, spécifiques à chacun des pays, sont diverses et s'entremêlent finement. Elles permettent d'approfondir le cadre analytique d'une sociologie de l'engagement participatif et de l'action publique démocratique.

L'offre participative sur les questions urbaines à Recife couvre un large panel de territoires et de publics cibles. Elle retrace la chronologie de l'institutionnalisation de la participation (chapitre 2). Du PREZEIS et de la conférence de la ville, très procéduriers, on passe successivement à des dispositifs circonstanciés moins structurés. Les classes populaires, originellement bénéficiaires de cette offre, sont progressivement remplacées par les citoyens des classes moyennes et de la société civile organisées. En accord avec Leonardo Avritzer (2016), cette nouvelle offre vise à répondre à la demande sociale des classes moyennes, qui se traduit notamment au moment des manifestations de 2013. Néanmoins, malgré l'évolution de l'offre, ce changement de public peine à se traduire dans les faits. Les classes populaires restent surreprésentées.

Chaque dispositif participatif à Échirolles répond en principe aux différents besoins de la population. Du comité de quartier et des réseaux des centres sociaux, en principes ouverts à tous, on passe aux conseils citoyens bien plus procéduriers et centrés sur les quartiers de la politique de la ville. Ces dispositifs traitent des sujets relativement similaires et couvrent des territoires identiques. Dans la pratique, ils s'adressent à des publics spécifiques. La segmentation apparaît comme une stratégie pour favoriser la participation du plus grand nombre. Néanmoins, la croissance de l'offre sans coordination aboutit à une mise en concurrence des instances, révélatrice des rapports de force politico-institutionnels. Ainsi, le renouvellement des profils d'engagement des participants des quartiers populaires se confronte vite à l'offre plus ancienne.

Le croisement d'une nouvelle offre de participation avec des dispositifs plus anciens et toujours existants met en lumière la diversité des procédures et des pratiques à l'œuvre au sein d'un même territoire et illustre des changements de cap démocratique. La création de dispositifs de participation circonstanciés et peu procéduriers, au détriment de la démocratie participative *recifense* illustre l'émergence du modèle managérial. Mais, la surreprésentation des publics populaires et la désaffection des classes moyennes et de la société civile organisée ne le confirment pas. La mise en concurrence des conseils citoyens avec l'offre préexistante,

symbolise la difficulté des pouvoirs publics locaux de sortir du modèle de démocratie de proximité pour passer à celui de la modernisation participative. La compréhension des causes de l'engagement participatif doit être appréhendée au regard du système démocratique local et des conditions d'accès aux pouvoirs des individus. L'harmonisation de certaines pratiques de mobilisation du public, tel que l'usage de l'urbanisme tactique, répond à des dynamiques très diverses. Ces pratiques révèlent des références communes et des transferts géographiques dont les traductions s'adaptent aux contextes institutionnels et politiques locaux. L'étude de ces similarités éclaire des démarches démocratiques foncièrement différentes qui pourraient être sujettes à contresens. La diversité de l'offre de participation et des publics participants permet d'établir une distinction entre la participation sociale et populaire. Néanmoins, la variété des chemins menant à celle-ci invite à la retenue quant à une généralisation excessive de ces catégories. Elles offrent un cadre analytique de l'offre participative qui nécessite d'être testé et complété à l'aulne d'autre comparaison internationale.

Enfin, ce regard croisé entre ces différents dispositifs invite à la modestie. « Le nouvel esprit de la démocratie » doit être relativisé au regard du nombre d'individus concernés. Ces expériences sont loin de toucher le nombre de personnes impliquées dans les expériences participatives les plus abouties et encore plus loin de concurrencer le système représentatif. Néanmoins, la variété des causes d'engagement et de sélection du public pousse à multiplier les études localisées pour approfondir le chantier d'une sociologie de l'engagement participatif et de l'action publique démocratique.

## **CHAPITRE 4. DELIBERER : CONDITIONS ORGANISATIONNELLES, CONFLITS DE REPRESENTATION ET RELATION DE POUVOIR**

Les théories de la démocratie délibérative ne forment ni une école ni un courant de pensée homogène. Elles placent la délibération au centre de la vie démocratique, source de la légitimité politique (Girard, 2013). Dans ce cas, la délibération est un échange public d'opinions, d'informations et d'arguments entre citoyens égaux en vue d'une prise de décision. En principe, elle est égalitaire, inclusive et contradictoire. En permettant à chacun d'avoir un jugement réfléchi et informé, elle garantit l'autonomie des participants dans l'élaboration d'un choix collectif plus juste. En effet, les intérêts concernés peuvent s'exprimer et exposer les positions avancées à la critique publique. Deux sens de la délibération se distinguent (Lavelle, 2013). Le premier se réfère au processus d'examen des options possibles qui s'offrent au jugement d'un individu ou d'un groupe dans la visée d'un choix. Le second correspond au dialogue relatif à la confrontation d'arguments et d'évaluation de leur force respective dans le cadre d'une décision entre parties défendant leur opinion. Dans ce chapitre, pour éviter la confusion entre ces deux définitions, le terme est utilisé dans sa première acception.

Les recherches s'intéressant à la délibération du public privilégient l'analyse de minipublics capables de se prononcer de façon éclairée (sondage délibératif, jurys citoyens, conférences de consensus, etc.) au détriment de la délibération des masses (Sintomer, 2011a). Pour le dire en d'autres mots, la focale s'est portée sur la délibération démocratique, s'inscrivant plutôt dans des logiques d'experts, au détriment de la démocratie délibérative, tournée vers le grand public. En considérant surtout les interactions, ces études oublient les effets de ces dispositifs sur la transformation du monde social. Généraliser trop rapidement ces expérimentations à l'ensemble de l'espace public conduit à négliger les rapports de pouvoir et les effets structurels de domination. Jusqu'aux années 2010, peu d'études s'intéressent à la délibération des grands groupes. Lorsqu'elles le font, elles ne l'étudient pas précisément, ou uniquement sous l'angle du débat contradictoire. Mais progressivement, des recherches empiriques fines comblent cette lacune.

Les chercheurs brésiliens, dès le début des années 2000, s'attèlent à ce défi (Avritzer, 2002 ; Wampler, 2008 ; Baiocchi, Heller et Silva, 2011 ; Goldfrank, 2011). Sous le poids des logiques académiques et éditoriales, leurs travaux se basent sur des comparaisons modélisées avec un fort prisme procédural, laissant moins de place aux descriptions ethnographiques. L'intérêt de ces chercheurs pour ces nouveaux dispositifs, dont certains sont les premiers

promoteurs, tend à leur valorisation. Mais ce tropisme pose deux problèmes scientifiques. D'une part, il y a une reproduction des logiques adoptées par les acteurs de l'action publique au lieu de les interroger. D'autre part, ces recherches reposent sur une tautologie. La participation renforce la société civile si cette dernière dispose d'une culture de la participation (Goirand, 2013). Pour y répondre, des recherches plus critiques s'imposent dans le paysage académique. À partir d'études de cas monographiques, ou de comparaisons à deux cas, elles privilégient une approche ethnographique. Les immersions sont plus longues et la primeur est donnée aux observations *in situ* des interactions. Elles sont également attentives à inscrire le citoyen dans ce qu'elles nomment le « milieu participatif » (Rocha, 2013). Elles mettent ainsi à jour un ensemble de pratiques informelles et clientélistes se jouant à la périphérie des dispositifs. De cette manière, ces recherches rendent compte des continuités et de la fluidité entre les différents espaces politiques ainsi que des imbrications plurielles entre leurs acteurs. Ces travaux restent néanmoins peu nombreux et se focalisent sur des cas très particuliers, où les pratiques participatives n'ont jamais été abouties (Brasilia), ou sur des périodes où les dispositifs étaient en déclin (BP de Recife sous la mandature de João da Costa). Par ailleurs, ces recherches ancrées dans la sociologie bourdieusienne, tendent parfois à effacer certaines singularités de la société brésilienne et de ses institutions, notamment en distinguant de manière franche l'Etat et les mouvements sociaux sans prendre en compte ses perméabilités déjà largement démontrées.

En France, l'articulation entre délibération et participation est plus tardive. Ce retard peut s'expliquer par le caractère « décevant » des dispositifs institutionnalisés, qui finalement présenteraient peu d'intérêt en terme démocratique (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005 ; Blondiaux, 2008). Outre Catherine Neveu (2003), ce n'est qu'à partir du début des années 2010, que des recherches s'invitent à « ethnographier le "politique" » (Cefai, Carrel, Talpin, Eliasoph, et coll., 2012). Ces travaux privilégient l'observation *in situ* des dispositifs participatifs sans pour autant délaisser l'observation des espaces périphériques. Ils oscillent entre trois alternatives, parfois imbriquées les unes dans les autres. Les premiers, dans une perspective interactionniste, notamment dans la lignée des travaux de Erving Goffman (2015 [1974]), se focalisent sur les formes prises par la délibération. Ils étudient la tension entre les formes de l'interaction et les normes qui les organisent dans les espaces ordinaires de la citoyenneté. Ils éclairent les phénomènes de politisation (Cossart et Talpin, 2015 ; Carrel et Talpin, 2012) ou au contraire d'étouffement du public (Carrel, 2013). Les seconds mettent au centre de leurs analyses les « savoirs citoyens » (Deboulet et Nez, 2013). Cette entrée sort d'une vision élitiste de la démocratie, en dépassant la dichotomie entre experts et profanes (Nez et Sintomer, 2013). Ces recherches éclairent les processus d'apprentissage commun, d'organisation collective voire de politisation (Talpin, 2013), aboutissant à de nouvelles formes

de collaborations entre citoyens et acteurs publics (Deboulet et Mamou, 2013). Elles sont également révélatrices des conflits de légitimité et des rapports de force inhérents à l'ensemble des dispositifs de participation. Les troisièmes ne s'intéressent pas au public. Elles étudient les tactiques et stratégies mises en œuvre par les pouvoirs publics pour faciliter la délibération (Ravazzi, 2013), ou au contraire la limiter, à travers des pratiques clientélistes (Masclat, 2003 ; Mattina, 2016) ou en les empêchant d'accumuler des ressources matérielles (Talpin, 2016). Dans ce dernier cas, les chercheurs souvent engagés dans ces facilitations documentent bien mieux les premières que les secondes.

Au regard de cet état de l'art croisé, deux lacunes majeures transparaissent. Premièrement, les dispositifs sont étudiés indépendamment les uns des autres, sans nécessairement intégrer leur dimension spatiale (Nez, 2016). Ils ne sont que peu inscrits dans le panorama de l'offre globale de participation. D'une part, ce serait considérer que tous les dispositifs délibératifs sont régis par les mêmes règles sur un même territoire. D'autre part, ce serait considérer que les habitants agissent de la même manière dans tous ces espaces. Or, la diversité des dispositifs et de leur mise en scène dans chacune des villes semblent prouver le contraire. Cela incite à envisager la délibération dans la perspective du pouvoir capté, même dans des espaces consultatifs et pas uniquement sous l'angle du pouvoir octroyé. Ainsi, dans une perspective néo-institutionnelle, comment les normes et les règles de la délibération définissent-elles les comportements ? Comment les groupes et les individus s'en saisissent-ils ? De quelle façon les dispositifs peuvent-ils définir les pratiques des participants ? Deuxièmement certaines de ces recherches, d'abord au Brésil, puis progressivement en France, s'attachent à articuler participation du plus grand nombre et délibération de qualité en analysant les processus d'organisation collective et leur rapport avec le pouvoir représentatif. De fait, ils interrogent le concept même de représentation politique dans une perspective plus inclusive (Hayat et Sintomer, 2013). Néanmoins, ces travaux sont rares et se limitent souvent aux frontières du cadre national. Ainsi, comment les participants sont-ils amenés à s'organiser pour peser sur la décision ? Comment la délibération collective favorise-t-elle l'émergence de « leaders » ? Quelles sont les formes de représentation qui s'affrontent au sein de ces dispositifs ? Lesquels sont légitimés et au contraire, lesquels sont étouffés ? Quelles sont les stratégies et tactiques déployées ?

Pour répondre à ces questions, je m'attèle dans les deux premières sections du chapitre à décrire les différents espaces de participation dans le cadre de projet d'urbanisation à Recife et à Échirolles. Pour ce faire, je me repose sur des observations *in situ*, des entretiens semi-directifs retraçant les histoires de vie de certains participants et organisateurs, des enregistrements de débats, et le registre photographique de ces réunions. Pour réaliser ces ethnographies du politique, je m'appuie sur trois outils conceptuels. La typologie proposée par

Archon Fung (2006) éclaire la diversité des dispositifs existants, en terme de normes et de pratiques, pour discuter d'urbanisme dans un même territoire. Les travaux d'Erwing Goffman m'aident à interpréter les échanges entre acteurs et leurs effets sur la qualité de la discussion (inclusion, égalité des protagonistes, degré de justification, respect et écoute, capacité à prendre en compte les autres points de vue). Enfin, à partir de la typologie des représentations proposées par Yves Sintomer (2013), je caractérise les différentes formes de représentations qui émergent et se confrontent dans ces espaces de la démocratie participative « de masse ». Dans la troisième partie, à travers le croisement de ces dispositifs, je prolonge les réflexions des chercheurs brésiliens quant au développement d'une analyse relationnelle de la délibération en dépassant le clivage entre société civile et pouvoirs publics (Lavalle, 2011 ; Lavalle et Zaremborg, 2015 ; Lavalle et Swacko, 2015 ; Avritzer, 2012b ; Mazeaud, 2013).

# I ARTICULER PARTICIPATION DU PLUS GRAND NOMBRE ET DELIBERATION DE QUALITE : LE DEFI *RECIFENSE*

Le système participatif brésilien se caractérise par un design institutionnel articulant participation, représentation et délibération. Les règles et les pratiques d'échanges sont très hétérogènes en fonction des dispositifs. Ils privilégient des formes de représentations basées sur l'incarnation plutôt que sur le mandat, ce qui n'empêche pas certaines tensions. Finalement, être citoyen *recifense* ne signifie pas toujours la même chose. L'articulation entre participation, représentation et délibération doit être regardée au-delà du simple cadre procédurier, dans son ancrage social (Sa Vilas Boas, 2016).

Les dispositifs observés ont connu leurs apogées dans trois périodes : le PREZEIS dans les années 1990, le système de conférence au cours des années 2000, et les programmes relatifs à des projets à partir de 2013 (chapitre 2). Leurs règles organisationnelles sont à l'image du contexte de leur création. Que ce soit dans la temporalité des réunions, du périmètre d'intervention ou du thème débattu, ils regroupent des publics différents et fonctionnent de manière distincte. L'analyse des discussions dans ces espaces, en tant que représentant de l'université (PREZEIS et conférence de la ville) ou organisateur de la démarche (Projet *Parque Capibaribe*), m'invite à déceler les difficultés à articuler la participation du plus grand nombre et une délibération de qualité.

## I.1 REPRESENTER LES PAUVRES ET DELIBERER : L'IMPOSSIBLE MISSION DU FORUM DU PREZEIS

Le PREZEIS est un organe de participation populaire qui ne joue pas son rôle. Il ne permet pas l'urbanisation et la régularisation des ZEIS. Dès 1991, Luis de la Mora (De La Mora, 1993) montrait la difficulté de ses membres à construire une parole commune et à prendre des décisions. Il le justifiait par la pluralité des motifs d'engagement. Les « bons » participants étaient porteurs de l'intérêt général. Les « mauvais » restaient centrés sur leurs ambitions personnelles. En m'éloignant de ce jugement de valeur, empreint d'un fort militantisme de la part du chercheur, je privilégie une approche compréhensive. Deux hypothèses guident mon propos. D'une part, l'inégale application des règles de la délibération ne garantit pas l'égalité entre les habitants des ZEIS et les représentants des pouvoirs publics ou de l'université. D'autre part, les conflits internes au segment populaire empêchent la tenue d'une discussion sereine permettant un véritable échange d'opinions.

L'ethnographie du forum du PREZEIS du 26 février 2016 (encadré 26), préparant l'organisation des 29 ans du PREZEIS, illustre les difficultés auxquelles se confrontent les participants. Ce forum est à la fois singulier et représentatif. Singulier : dans le sens où il se focalise sur un thème spécifique qui n'est pas directement relatif à sa mission première. Comme chaque année, la coordination organise les festivités pour célébrer l'anniversaire de l'instance. C'est en principe un évènement relativement simple à mettre en œuvre. Il est consensuel et dispose toujours de quelques moyens financiers. Néanmoins, il est représentatif, car les participants restent les mêmes, tout comme les débats qui le traversent. La délibération est impossible ce qui illustre parfaitement les blocages du forum, non pas pour des causes qui pourraient être imputées à des acteurs extérieurs, mais à cause des tensions internes. Après avoir décrit le décor, j'identifie dans un premier temps les types d'interactions et leurs significations puis dans un second temps, je les interprète au prisme des formes de représentations.

#### Encadré 26 : Le forum du PREZEIS – 26 février 2016

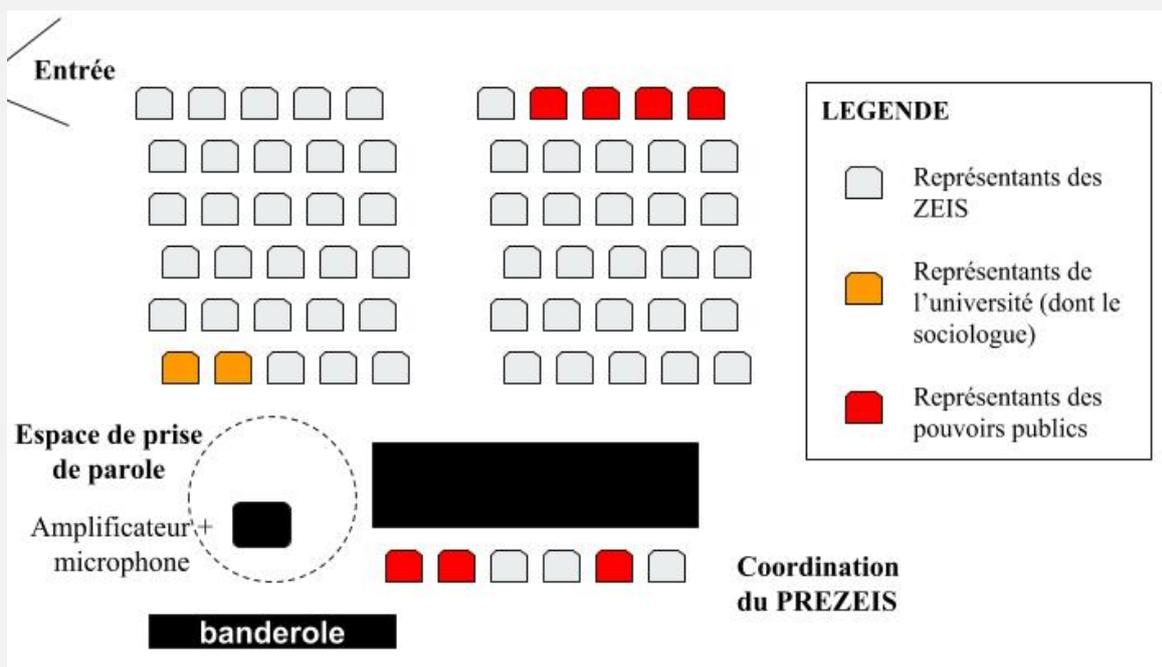


Figure 44: répartition de l'espace dans le forum du PREZEIS (schéma de l'auteur)

Il est 8 h 45. Dans l'auditorium de la URB-Recife<sup>1</sup> des chaises sont installées en rangs. Elles font face à une table où siègent les six membres de la coordination du PREZEIS. À sa droite se trouvent un microphone à fil et un amplificateur. Au fond, une banderole bleue célébrant les 28 ans de l'instance, intitulée : « PREZEIS : améliorant la qualité de vie. 28 ans de luttes et conquêtes ». Une trentaine de membres du segment populaires sont arrivés. Certains discutent devant la salle, d'autres sont déjà installés. Les autres arrivent

<sup>1</sup> Entreprise d'urbanisation de Recife.

progressivement. Tous se connaissent. La coordination siège déjà. Chaque participant signe le registre tenu par une fonctionnaire municipale, membre de la coordination. Les représentants de l'Université (Luis de la Mora et moi-même) prennent place au premier rang à droite pour avoir une vision globale de l'assemblée et entendre clairement ce qui se dit au microphone. Chaque participant s'installe. À 9 h, le coordinateur, fait le premier appel. Les représentants sont identifiés par le nom de leur communauté. Le son est très fort et sa voix porte. Les conversations continuent pendant que les présents lèvent la main pour se signaler. Les entrées et sorties se multiplient. Au fur et à mesure, la salle se remplit. Certains complimentent individuellement Luis de la Mora. Pour marquer leur respect, ils le désignent par son titre *professor* ou *doutor* et non par son nom. À 9 h 30, le second appel est réalisé. Les absents ne recevront pas le *jeton*. Certains excuseront l'absence de leur collègue pour cause d'urgence majeure (bus, décès ou problèmes dans la communauté). Les techniciennes sociales de la URB arrivent et s'installent au fond de la salle. La réunion débute. Un autre membre de la coordination, annonce l'ordre du jour : informations générales, évaluation du cycle de formation, création de la commission d'anniversaire, approbation des dépenses pour l'évènement. En principe, la réunion débute par une série d'interventions individuelles. Mais aujourd'hui, Josinede S., fonctionnaire municipale et coordinatrice du PREZEIS, s'exprime en première. Elle doit prématurément quitter la réunion. Son intervention de 20 minutes se distingue en deux points. Premièrement, elle critique âprement la mairie. Virulente<sup>1</sup>, elle dénonce le manque d'engagement de l'institution depuis plusieurs mandatures. Cette intervention n'a rien d'extraordinaire. À chaque forum, avec plus ou moins d'entrain et de vivacité elle essaie de mobiliser les leaders du segment populaire contre la mairie, mais son auditoire reste relativement apathique. Ce premier sujet ne génère aucune réaction. Certains dorment, d'autres se prennent en photos, mais de manière générale l'assemblée écoute. Deuxièmement, elle revient sur le cycle de formation des membres du PREZEIS. Elle s'en dit très satisfaite. À sa suite, Luis de la Mora, représentant l'Université Fédérale du Pernambouc, intervient. Sans autorisation préalable, il se lève pour parler. À la demande de la coordination, il s'exprime au microphone pour être audible. Il rebondit sur la nécessité du forum du PREZEIS à s'investir activement sur la totalité des sujets touchant à l'urbanisation de la ville. Il rappelle son engagement auprès des plus pauvres dans la lutte pour le droit à la ville. Sans le dire directement, il sous-entend qu'il aurait été le plus apte à réaliser la formation.<sup>2</sup> À cette occasion, il en profite pour me présenter officiellement à l'ensemble de l'assemblée. Pour

---

<sup>1</sup> Lors de ma première participation au forum du PREZEIS, j'ai cru qu'elle était membre du segment populaire du fait de sa virulence et de ses propos à charge contre la mairie.

<sup>2</sup> Lors de notre retour, dans sa voiture, il critique le choix de la coordination de ne pas l'avoir choisi pour intervenir et avoir payé un autre intervenant pas nécessairement plus compétent selon lui.

---

ces deux premiers individus, le temps de parole n'est pas compté. Ils dépassent aisément la demi-heure d'intervention à eux deux.

Ensuite, la réunion prend son cours normal. Six représentants communautaires interviennent successivement (uniquement des hommes). Les sujets sont divers et variés. Ils ne se répondent souvent pas les uns aux autres, bien que cela puisse arriver. Chacun dispose de trois minutes. Le premier, après les salves de la technicienne et de l'universitaire, apaise l'assemblée. Il remercie le PREZEIS d'exister et rappelle que c'est une conquête du peuple dont il faut être fier. Ensuite, comme un complément à la première information, mais sans véritable lien, un second explique avoir obtenu la requalification d'une rue dans sa communauté. L'assemblée applaudit. Un troisième se plaint des moqueries des leaders communautaires suite à son intervention dans une émission radio. L'assemblée est hilare. Puis, changement de ton. Le quatrième intervenant, non titulaire du PREZEIS, dans le quartier de *Mustardinha*<sup>1</sup>, vient critiquer le manque d'engagement du nouveau leader élu. L'assemblée s'énerve. Des huées se font entendre. La coordination l'invite à ne pas dépasser son temps de parole. Alors, un autre homme rappelle le caractère démocratique de l'élection des représentants. Ensuite, l'un des coordinateurs prend le relais, comme une fin de non-recevoir vis-à-vis de l'intervention précédente. Il rappelle que « si c'est une question communautaire elle peut être traitée par le PREZEIS, si c'est une question individuelle : non. La communauté doit apprendre à laver son linge sale elle-même ». De cette manière, l'animateur met fin aux prises de parole et passe au second sujet de l'ordre du jour. Il rappelle le déroulement du cycle de formation et l'enjeu pour les leaders communautaires. Il en profite pour faire signifier à ceux qui étaient absents qu'ils ne toucheront pas le *jeton*. Ce rappel à l'ordre résonne comme un en écho à l'interpellation précédente. La réunion continue. Les interventions se succèdent. Certains critiquent allégrement l'absence des ONG du forum, d'autres se félicitent de la qualité de la formation. Un individu rappelle le rôle central du PREZEIS comme symbole du mouvement populaire. L'assemblée l'applaudit. La coordination revient sur le fait que personne ne connaît le PREZEIS et que cela est très problématique. Il propose donc de penser à des actions de communication dans les territoires. Cela pourrait être une action à envisager dans le cadre de la célébration des 29 ans de l'instance. Une commission d'organisation se constitue. Je m'y inscris<sup>2</sup>. La réunion aura lieu le mardi après-midi. Le forum valide les financements pour l'organisation de l'évènement. Après ce dernier vote, à l'unanimité, ES clôture la séance aux alentours de midi. Près de la moitié des individus ont quitté la salle progressivement avant la fin. Dans

---

<sup>1</sup> Dans les dernières années, le quartier de *Mustardinha* est le théâtre d'une vaste mobilisation de la communauté. Elle est l'une des mobilisations les plus actives dans un quartier populaire *recifense* depuis une dizaine d'années.

<sup>2</sup> Dans cette instance, je suis assistant technique d'une commission d'urbanisation et de légalisation, au titre de la collaboration entre le PREZEIS et l'université fédérale du Pernambouc.

cette réunion, tout le monde n'a pas parlé. Notons en effet que l'un des membres de la coordination, Aderbal N. (portrait 27) n'a jamais pris la parole, peut-être par peur de déclencher l'ire de ses pairs, comme ce fût le cas lors de la conférence de la ville (encadré 29).

### 1.1.1 LES RITUELS<sup>1</sup> DU FORUM : L'INSTITUTIONNALISATION DU MOUVEMENT POPULAIRE ?

L'étude des interactions entre les différents acteurs du forum montre une tension entre le caractère populaire de l'instance et son institutionnalisation. Le décalage entre les revendications et les rituels démocratiques révèle une ambivalence des leaders communautaires. Elle explique leur difficulté à affirmer leur légitimité tant dans les communautés qu'auprès des pouvoirs publics.

La mise en scène de la « lutte pour le droit à la ville » illustre concrètement les revendications des classes populaires *recifenses*. Depuis sa genèse, le PREZEIS incarne cette lutte. C'est l'une des principales victoires du mouvement social pendant la période dictatoriale. Cette mémoire prend une place importante dans le forum, tant dans les discours, la scénographie, ou les célébrations. La banderole de l'anniversaire précédent est particulièrement illustrative. Installée à chaque rassemblement, son message : « PREZEIS : *melhorando a qualidade de vida. 28 anos de lutas e conquistas*<sup>2</sup> », remémore l'essence du PREZEIS : une conquête populaire. Les plus anciens, ayant participé de près ou de loin à sa création, rappellent cette histoire, non sans une certaine nostalgie. L'organisation spatiale de la salle et le déroulement de la séance évoquent certains rituels du mouvement social lors d'assemblée générale. La table dédiée au contrôle de l'assemblée fait face au public. Les représentants du segment populaire assurent l'animation de la réunion. Les leaders communautaires interviennent en principe en premier à l'aide d'un microphone filaire relié à un simple amplificateur, dont le son est souvent trop fort. Certains individus prennent une posture de tribun. Ils incarnent le rôle de « véritables » militants du mouvement populaire. Les intervenants répètent sans cesse l'enjeu de la lutte pour le droit à la ville des plus pauvres, bien qu'elle puisse recouvrir une multitude de sens.

Mais ces ressemblances avec le mouvement social ne sont pas sans paradoxes. Premièrement, l'allure des participants et leurs attitudes détonnent avec son caractère populaire. Les leaders communautaires respectent les codes vestimentaires de l'institution<sup>3</sup>. Ils s'habillent de pantalons ou de robes. Le plus souvent, ils arborent des chemises ou des chemisiers. On est

<sup>1</sup> Le « rituel politique » désigne ici un ensemble d'activités et de gestes qui se présentent sous la forme d'une cérémonie ou d'une séquence ordonnée et répétée. Ces dernières, par la mise en scène sur laquelle elles reposent, activent des images, des représentations et des émotions qui mettent « en jeu la symbolique des relations entre le pouvoir politique et la société civile » (Abélès, 1990, p.131).

<sup>2</sup> PREZEIS : améliorant la qualité de vie. 28 ans de luttas et conquêtes.

<sup>3</sup> En effet, les tongues et shorts sont interdits.

loin de l'aspect du public décrit par Camille Goirand dans son observation des réunions du budget participatif de Recife.

Le public présent est d'allure très populaire : petit monsieur maigre portant un chapeau en paille et un pantalon à pinces, une chemise flottante et un chapeau noir, très conforme à la représentation du vieux nordestin dans le reste du pays ; femmes en tongs, pantalon  $\frac{3}{4}$  moulant et T-shirt laissant les épaules découvertes ; des groupes de plus jeunes ; des hommes trapus, chaussés de tongs et habillés de chemises parfois ouvertes ; de vieilles femmes édentées ; des jeunes filles aux corps fins et habillés de shorts courts, un portable à la main ; des femmes d'âge mûr, avec un embonpoint certain ; des hommes à la moustache sévère... Au-delà de la diversité d'âge et de sexe, le public présente une apparence populaire qui tranche nettement avec celle du personnel de la mairie responsable du BP. (Goirand, 2015)

De plus, ils ne revendiquent pas leur appartenance à tel ou tel mouvement populaire, bien que de temps à autre ils fassent référence dans leur discours à leur association de quartier. Cette attitude est symptomatique d'un ancrage plus faible à la communauté.

Deuxièmement, loin de la mise en scène du populaire du budget participatif<sup>1</sup>, le forum du PREZEIS se déroule dans un cadre plus formel. La réunion est réglée par avance. La coordination du PREZEIS est le chef d'orchestre. Elle prédéfinit l'ordre du jour, fait l'appel et anime la discussion. Elle assure le contrôle des temps de parole pour les leaders communautaires, mais pas pour les autres acteurs institutionnels. L'ambiance est relativement silencieuse et ne revêt que rarement un caractère festif. Lorsque c'est le cas, par exemple lors de la célébration des 30 ans du PREZEIS, un concert de musique classique est privilégié au *forró*<sup>2</sup> traditionnel. Troisièmement, ce sont finalement bien plus les acteurs extérieurs au segment populaire qui incarnent les luttes. L'universitaire et la fonctionnaire municipale revendiquent le caractère populaire de l'instance. Leur engagement sans faille les pousse à occuper le terrain délaissé par les représentants des habitants des ZEIS.

Le décalage entre une certaine mise en scène de la « lutte » portée par quelques individus du forum et les attitudes des participants crée une différence entre leurs revendications et leurs manières d'être. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils restent apathiques. Certains acteurs sont d'ailleurs très revendicatifs. Néanmoins, cela peine à se refléter en dehors des murs de

---

<sup>1</sup> Camille Goirand dans son observation des assemblées du budget participatif de Recife démontrait qu'il y avait une mise en scène du caractère populaire de ces instances. Des manifestations du folklore régional, tels que des concerts de *forró*, de MPB, et de quadrilles se déroulent en début de réunion pour accompagner et attirer les habitants venants participer. Cela contribue à montrer le caractère populaire de la démarche tout en lui garantissant un caractère festif. « Fanfare d'une quarantaine de jeunes adolescents habillés d'uniformes de couleurs vives et venue du quartier de *Casa Amarela*, groupe de *maracatu* de la *favela Morro da Conceição*, orchestres de *forró* ou de *frevo*, danses et costumes de la Saint-Jean » (Goirand, 2015). Autant de fêtes dont la ville de Recife se dit le berceau et qui sont associées dans l'imaginaire national aux fêtes populaires typiques du Nordeste.

<sup>2</sup> Musique traditionnelle de la région Nordeste du Brésil. C'est également le nom de la danse qui l'accompagne. Elle est notamment interprétée lors de la fête de la São João.

l'URB-Recife. L'absence de passage à l'acte s'explique par la confusion des rôles de chaque acteur du PREZEIS aboutissant à des conflits de légitimité.

### 1.1.2 LE MYTHE D'UNE ASSEMBLEE DELIBERATIVE

Tout au long du second chapitre, nous avons décrit le démantèlement progressif des outils du PREZEIS. De nombreux acteurs institutionnels et professionnels nécessaires à l'urbanisation et la régularisation des ZEIS ne sont pas disponibles. De ce fait, le forum perd son rôle décisionnaire. Mais *a priori*, rien ne l'empêche d'être un espace d'organisation collective. Or, la célébration des 29 ans du PREZEIS prouve le contraire. Les conditions d'une bonne délibération ne sont pas réunies. D'une part, on observe la reproduction de phénomènes de domination, aboutissant à des prises de décisions qui ne rassemblent pas. D'autre part, les postures des participants sont plébiscitaires, et ne permettent pas un échange d'arguments rationnels, ce qui aboutit souvent à l'émergence de conflits internes.

Le respect des règles de la délibération ne s'impose pas de la même manière pour le segment populaire et les acteurs institutionnels au sein du forum. La coordination ne contraint jamais ces derniers dans leur prise de parole. Le chercheur et la fonctionnaire, militants tout au long de leur vie, dans un syndicat ou au côté de la société civile, sont des mémoires vivantes du PREZEIS. Ils l'accompagnent depuis de très nombreuses années, si ce n'est depuis sa création. Les représentants des ZEIS et les institutions les respectent et les reconnaissent comme des interlocuteurs fiables<sup>1</sup>. À ce titre, ils disposent d'un statut privilégié au sein de l'assemblée. Leur discours fait autorité. Le forum adopte toujours leurs propositions, bien qu'elles ne fassent pas consensus ou ne soient pas prioritaires. Souvent, ils se retrouvent à réaliser leurs actions seuls, sans les membres du mouvement populaire<sup>2</sup>.

La confusion des rôles déterminés et réellement incarnés par les acteurs institutionnels génère certains conflits et paralyse les échanges. Face aux difficultés d'agir dans le cadre assigné, les acteurs institutionnels légitiment leur présence par leur militantisme. En principe, Josinede S., fonctionnaire municipale et membre de la coordination du PREZEIS, coordonne les différents services techniques. Mais son absence de liens hiérarchique et fonctionnel avec l'URB-Recife depuis la réforme administrative (chapitre 2), l'empêche de garantir cette mission. Dans ce contexte, son militantisme devient prépondérant. Cette ancienne syndicaliste le revendique très clairement : « c'est un type de travail qui se rapproche beaucoup de ce

---

<sup>1</sup> Outre les formes de révérences faisant référence à leurs titres, tel que « professeur » ou « docteur » souvent utilisé pour les nommer par les membres du segment populaire, Luis de la Mora se verra remettre la médaille de la ville de Recife comme distinction pour son engagement tout au long de sa vie aux côtés des personnes les plus nécessiteuses.

<sup>2</sup> Des ateliers de formation sont montés, certains sur la communication, d'autres portants sur l'organisation communautaires. À chaque fois, seuls un ou deux représentants sont présents.

qu'est le syndicat, parce que c'est la lutte. »<sup>1</sup> Ainsi, ses prises de parole se rapprochent de celles d'une leader communautaire, bien plus que de celles d'une fonctionnaire municipale. On retrouve le même cas de figure chez le représentant de l'université pendant le forum. Face aux difficultés à mener un véritable travail de formation et de recherche, faute de financements, le discours militant prend le dessus. La casquette de chercheur tend à disparaître. D'ailleurs, la coordination ne l'appelle plus pour faire les formations des leaders communautaires.

Pendant le forum, ces postures militantes sont valorisées, mais elles posent problème lorsque les acteurs institutionnels se font porte-parole de l'instance en dehors de ses murs. Nait alors la défiance, le sentiment de désappropriation d'un objet qu'ils n'incarnent pas. Ce sentiment est particulièrement fort vis-à-vis de l'Université. Le discours d'une des coordinatrices illustre ce ressentiment. « Il existe des personnes qui se préoccupent du PREZEIS, qui contribuent au renforcement du PREZEIS, mais je ne sais pas ce qu'il y a derrière ça, d'autres intérêts... »<sup>2</sup> Les membres du segment populaire partagent cette défiance. En marge d'un forum, l'un des coordinateurs me confie qu'il a le sentiment que l'Université et la mairie veulent refonder le PREZEIS sans associer les leaders communautaires aux prises de décisions. Ce sentiment est conforté par le manque de considération de ces institutions pour les représentants du mouvement social. En effet, bien que les leaders communautaires soient associés aux réunions, leurs disponibilités ne sont jamais prioritaires. De ce fait, ils ne peuvent jamais véritablement prendre part de manière constructive aux actions développées par la mairie et les pouvoirs publics.

La difficulté de la délibération et l'incapacité à mettre en œuvre des décisions prises collectivement s'expliquent surtout par les conflits politico-partisans entre les membres du segment populaire. La critique faite par un des leaders de la ZEIS Mustardinha l'illustre bien. Il montre la tension entre l'incarnation des leaders du PREZEIS, c'est-à-dire leur communauté (notamment en rappelant le nombre de votes obtenus à leur élection, les problématiques auxquelles ils sont confrontés ou les événements qui s'y déroulent) et leurs pratiques : faire acte de présence et représenter les intérêts de l' élu ou des institutions qui les rémunèrent. Les leaders du PREZEIS sont pris dans une contradiction profonde entre la nécessité d'avoir l'appui d'un élu pour bénéficier d'un support individuel et communautaire direct et un investissement à plus long terme dans l'instance. La dissociation entre la représentation-incarnation et la représentation-mandat génère alors des conflits et empêche toute forme de délibération.

---

<sup>1</sup> (Josinede S., entretien avec l'auteur, 04/05/2017)

<sup>2</sup> *Ibid.*

Finalement, ces disputes empêchent l'émergence d'un leader capable de défendre les intérêts de tous. Les seuls en dehors de tout soupçon, du fait de leur statut, sont les membres de l'université ou de la mairie. Ainsi, ces acteurs se retrouvent à être porte-parole du mouvement populaire sans l'incarner ni sans avoir le mandat pour le faire.

\*

Le forum du PREZEIS, bien que composé d'habitants des ZEIS, incarne difficilement le mouvement populaire *recifense*. Les modes de sélection et les procédures de l'instance favorise la reproduction des leaders communautaires. Ces individus empêchent toute forme d'organisation collective à la faveur de batailles politico-partisanes pour l'obtention de faveurs personnelles ou communautaires. Même si les règles de la délibération s'imposent de manière relativement égalitaire entre les membres du segment populaire, elles ne parviennent pas à équilibrer les rapports de domination entre les acteurs institutionnels qui n'y sont pas soumis. Finalement, la configuration spatiale du forum, la mise en scène et la répartition des prises de parole contribuent à l'encadrement de la participation par ses propres participants ce qui ne permet pas d'en faire un véritable espace de délibératif. La performativité de la loi instaurant le PREZEIS a été mise en échec par la faiblesse des mécanismes de contrôle légaux, mais également par l'absence de contre-pouvoirs capables de s'exprimer pour qu'elle s'applique. De ce fait, le système initialement pensé a été rapidement corrompu au point même de limiter la défense des intérêts des communautés populaires.

## 1.2 MOBILISER, REPRESENTER ET VOTER A LA 6EME CONFERENCE MUNICIPALE DE LA VILLE

La 6<sup>e</sup> conférence municipale de la ville de Recife (encadré 27) est un lieu important de délibération de l'ensemble des segments de la société et notamment pour les groupes dominés (Petinelli, 2017). Son design institutionnel et la qualité de la délibération en fait historiquement un lieu important du système démocratique brésilien (Souza et Avritzer, 2013), articulant les différents échelons territoriaux (Faria et Lins, 2013). Cette instance, se réunissant tous les deux ou trois ans à la demande du ministère de la ville, définit les lignes directrices de l'aménagement urbain pour les années à venir<sup>1</sup>. Sa réglementation favorise une articulation entre des moments de discussions par groupe et de décisions en plénière. L'observation de la conférence et des entretiens semi-directifs avec certains des principaux porte-paroles met en lumière l'enjeu pour les organisations de la société civile et du gouvernement de se fédérer et de construire un « ordre du jour » commun.

---

<sup>1</sup> Ministério das Cidades, 2016, Regimento da 6a conferência nacional das cidades

## Encadré 27 : 6<sup>ème</sup> conférence de la ville de Recife – 13 et 14 juin 2016

Cette conférence a pour thème « la fonction sociale de la ville et de la propriété : villes inclusives, participatives et socialement justes »<sup>1</sup>. Pendant ces deux jours, les membres de la société civile, des mouvements populaires et syndicaux, associations d'entrepreneurs, professionnels, universitaires et chercheurs, ordres professionnels et des organisations non gouvernementales, ainsi que les représentants des pouvoirs législatif et exécutif locaux, débattent des propositions d'amélioration des politiques urbaines municipales et nationales. Son objectif est de « débattre et hiérarchiser les politiques publiques pour les années à venir dans le cadre du processus de consolidation de la politique nationale de développement urbain, en établissant des pactes et des objectifs à atteindre. »<sup>2</sup> (Conselho da Cidade de Recife, 2016) Pendant ces journées, les délégués de chaque segment choisissent également les nouveaux conseillers pour le conseil de la ville, ainsi que les 42 délégués participant à la conférence étatique des villes. Le secrétaire à l'aménagement urbain préside la conférence.

### 13/06 – Matin : Conférence

Les organisateurs et les autorités introduisent successivement l'évènement. Ils présentent l'historique du processus ainsi que les règles du jeu. Ensuite, Demostenes Andrade Moraes, professeur d'études urbaines à l'Université de Campina Grande, réalise la conférence inaugurale. Il met en perspective le thème général avec les enjeux spécifiques à la ville de Recife. Au fur et à mesure des présentations de la matinée, le public s'installe.

### 13/06 – Après-midi : groupe de travail (GT)

Les participants intègrent l'un des six groupes de travail. À partir d'un texte de base, ils reformulent les différentes contributions faites en amont et en ajoutent de nouvelles. Le premier groupe discute le texte introductif, définissant les principes du thème choisi. Les cinq autres élaborent les propositions thématiques et les hiérarchisent.

|  |                                 |                                       |  |                                   |
|--|---------------------------------|---------------------------------------|--|-----------------------------------|
| GT2 :<br>Assainissement<br>environnemental | GT3 :<br>Mobilité/accessibilité | GT4 :<br>Habitat et<br>régularisation | GT5 :<br>Aménagement<br>et gestion<br>territoriale | GT6 :<br>Gestion<br>participative |
|--|---------------------------------|---------------------------------------|--|-----------------------------------|

<sup>1</sup> *A Função Social da Cidade e da Propriedade : Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas*

<sup>2</sup> «... debater e definir as prioridades nas políticas públicas para os próximos anos, como parte do processo de consolidação da política nacional de desenvolvimento urbano, estabelecendo pactos e metas a serem alcançados. »

Les propositions doivent être objectives et concises. Elles ne peuvent pas être subdivisées.



Figure 45: 6ème conférence de la ville de Recife – Plénière et groupe de travail (photo : Inaldo Lins)

L'animation des groupes de travail est copilotée par les organisateurs et les participants. La commission préparatoire désigne le modérateur et le rédacteur. Le premier présente le thème, conduit les discussions et facilite les conflits. Le second écrit et systématise les propositions faites. Les participants choisissent parmi eux le coordinateur. Il aide et contrôle le modérateur.

Chaque groupe réalise douze propositions à discuter en plénière. Dix concernent uniquement Recife, les deux autres concernent le Pernambuco. Parmi ces 60 propositions, la plénière en retient 30 (25 pour la ville [5 de chaque groupe] et 5 pour l'État [1 de chaque groupe]).

### Jour 2 : Plénière

La deuxième journée est entièrement consacrée à l'amendement des propositions et à leur hiérarchisation. 25 alimentent le législatif municipal et 5 remontent à l'État. Le vote se fait à mains levées. Au déjeuner, chaque segment détermine ses représentants au conseil de la ville et ses délégués à la conférence des villes du Pernambuco (chapitre 3). L'exécutif

municipal préside la plénière. Norah N. (portrait 10), secrétaire exécutive à l'aménagement urbain, s'assure de la modération des débats.

### 1.2.1 MOBILISER EN NEGOCIANT

La conférence de la ville, en l'absence d'espace de travail interne à chaque segment, devient un moment de mobilisation et de construction d'une vision partagée. Chaque entité, en fonction de son degré de structuration, négocie ses propositions et sa représentation à ce moment.

Les groupes les plus organisés rédigent de manière plus ou moins collective des documents présentant leur proposition (chapitre 3). Ils servent de support aux discussions. Le PREZEIS (annexe i), l'institut Pelopidas Silveira, mais également un groupe d'ONG et de membres des mouvements sociaux (tels que *Direitos urbanos*) réalisent leurs propres documents (annexe ii). Pendant la matinée du premier jour, chaque entité le diffuse. À la pause déjeuner, chaque participant discute des propositions qu'il envisage de soutenir. Chacun les classe tantôt individuellement et collectivement. Les délégués et leaders passent leurs consignes pour défendre telle ou telle proposition. Par exemple, avec les membres du MDU et les leaders du PREZEIS, nous hiérarchisons les propositions à soutenir dans chacun des documents de travail. Nous constituons ensuite des binômes de manière à être représentés dans chacun des groupes de travail. Dans mon cas, je participe avec Roberta<sup>1</sup> à l'atelier 5 portant sur le thème de la gestion participative (encadré 28).

Ainsi, pendant la conférence de la ville les positionnements s'affirment et des regroupements se constituent entre les organisations de la société civile organisée (organisations populaires, ordres professionnels, ONG). Ces rapprochements sont notables au regard de l'éclatement des mouvements sociaux, à la suite notamment des réformes controversées des retraites ayant entraîné des ruptures organisationnelles. Ainsi, si l'on suit l'analyse d'un des leaders du mouvement social et coordinateur du CENCHEC, les instances de participation institutionnelle, telle que la conférence de la ville, deviennent des moments de mobilisation et d'articulation entre les différentes entités du mouvement social.

Il existe une difficulté, parce que nos espaces de rencontre ont été défaits. Alors, le lieu de dialogues et de la construction de cet espace termine par être l'espace de débats. Je vais devoir construire les articulations au conseil de la ville là où tout est déjà défini. Alors, il est très difficile de faire des articulations au dernier moment. Quand tu as une identité politique très

---

<sup>1</sup> Roberta est une leader communautaire et membre élue du forum du PREZEIS.

proche, tu y arrives. Mais quand tu ne l'as pas, c'est beaucoup plus difficile. (AP, entretien avec l'auteur, 29/08/2017)

### **Encadré 28 : GT5 – gestion participative**

Avant la réunion, nous avons identifié trois propositions du PREZEIS sur ce thème :

1. Restructurer le PREZEIS en le reconnaissant comme un instrument important de la politique et l'aménagement urbain ; ainsi que la structure du pouvoir public pour garantir le fonctionnement de tous les services d'urbanisation et de régularisation foncière des ZEIS de Recife avec un contrôle social efficace.

10. Instituer les réunions publiques pour garantir la participation populaire dans les questions concernant le droit à la ville.

11. Assurer la représentation du forum du PREZEIS dans la composition du conseil municipal de la ville, en tant que canal institutionnel important pour la participation populaire. En plus d'assurer une composition plus démocratique et représentative du conseil concerné, en prenant comme paramètre la 5<sup>e</sup> conférence.

L'objectif est d'intégrer ces propositions aux 12 choisies. À partir du document de base et de ceux des autres entités nous sélectionnons les neuf propositions à soutenir.

À 14 h, la réunion commence. Une trentaine de personnes est présente. La coordinatrice de la table, fonctionnaire de la mairie, propose d'installer les chaises en cercle pour faciliter le dialogue. Un participant garantit la médiation. La coordinatrice procède à une première lecture. Les propositions sont ensuite étudiées une à une. Chaque fois, il s'agit d'identifier qui n'est pas d'accord avec la proposition, qui souhaite sa suppression et qui est pour son amendement. S'il n'y a pas consensus sur sa suppression ou son adoption, les participants proposent des modifications. L'approbation se fait à la majorité simple. Les propositions et les amendements sont nombreux, avec des différences parfois minimes. Face aux tergiversations, des petits groupes se constituent progressivement pour réaliser des amendements communs. Par exemple, l'un des représentants de *direitos urbanos* nous rejoint. Il négocie avec Roberta pour fusionner deux propositions. Elle accepte. Alors qu'ils ne se connaissaient pas en début de séance, ils deviennent alliés et proposent ainsi des amendements communs. La réunion accélère. Au fur et à mesure, trois groupes se distinguent. Le premier se structure autour de Roberta et du leader de *Direitos urbanos*. Le second rassemble des fonctionnaires de la mairie autour d'un membre de l'institut Pelopidas Silveira. Ces deux groupes font le plus d'amendements. Le troisième groupe, plus éclaté, intervient principalement au moment du vote. Après plusieurs heures de négociations, bien après l'heure prévue, le groupe hiérarchise 12 propositions.

Mais ces tentatives d'articulations ne se limitent pas à la société civile. En effet, les pouvoirs publics adoptent la même démarche. João Domingo, président de l'Institut Pelopidas Silveira, confirme avoir élaboré une stratégie pour partager sa proposition au sein de la conférence de la ville. Les agents de l'institution se sont répartis dans les différents groupes de travail. Dans ce cas, il ne s'agit pas de remplacer des espaces de travail démantelés, mais plutôt de créer des espaces de coordination entre les différents services des pouvoirs publics qui travaillent de manière segmentée.

### 1.2.2 REPRÉSENTER EN DÉCIDANT

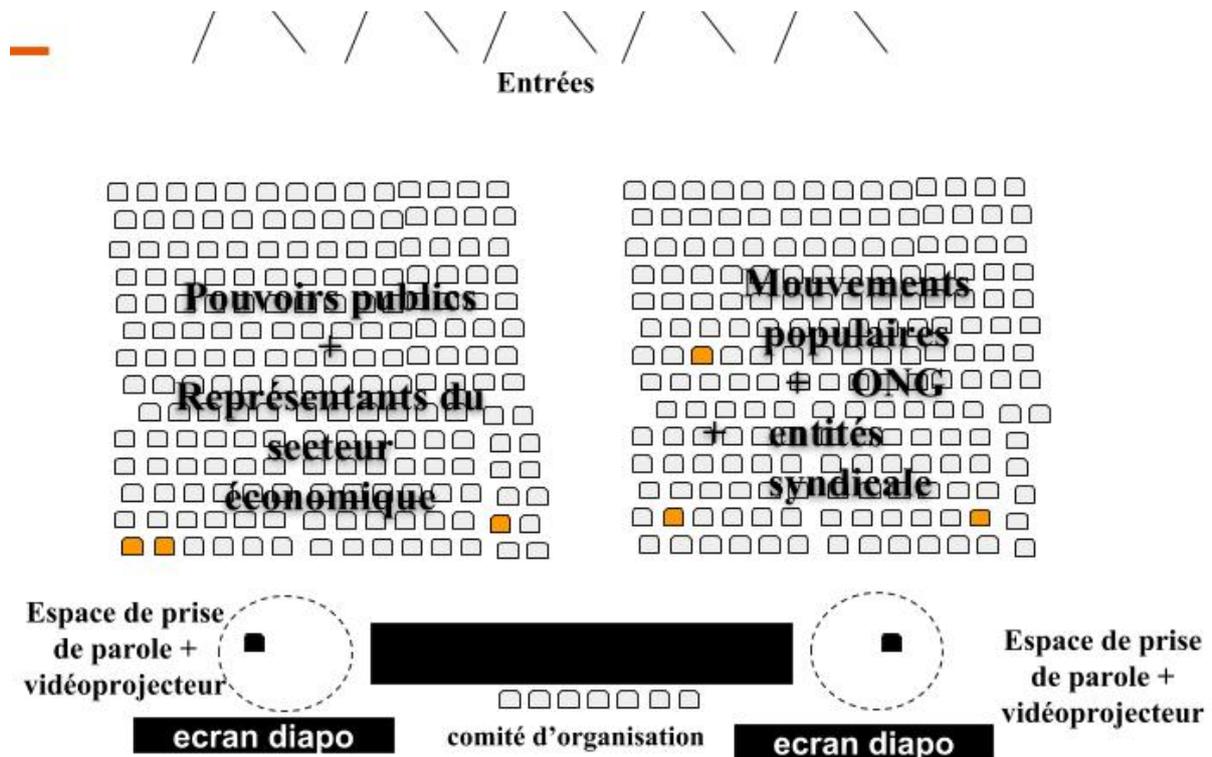


Figure 46: Organisation spatiale de la salle à la 6ème conférence municipale de Recife (schéma réalisé par l'auteur)

Après cette première étape de mobilisation et de négociation, la conférence devient un espace de représentation et de décision. La deuxième journée vise d'une part à choisir les délégués et d'autre part à mettre en commun toutes les propositions et à en sélectionner 25, c'est-à-dire la moitié. Aucune modification n'est possible. À chaque fois, un défenseur et un opposant disposent de deux minutes pour présenter leurs arguments avant de procéder au vote.

Deux camps s'opposent. Ils se structurent très clairement dans l'espace (figure 46). À droite, face à la table du comité d'organisation, se trouvent les membres de la société civile, composés des représentants des mouvements populaires (associations d'habitants, mouvement des travailleurs sans toit [MTST]), des entités syndicales et des ONG. À gauche, ce sont les acteurs gouvernementaux et du secteur économique. La distinction entre les deux blocs est observable

dans leur composition sociale. Du côté de la société civile, les personnes racisées sont plus nombreuses. Elles portent des tee-shirts et casquettes avec le nom et le slogan de leurs organisations. De l'autre, les individus sont majoritairement blancs. Ils arborent des tenues plus « chics » (chemises, costumes ou robes). La séparation est surtout visible au moment des votes. Les mouvements urbains et entités non gouvernementales, défendent l'occupation et l'usage démocratique du sol et par tous, mais aussi l'accès universel aux infrastructures de base. Les représentants du marché (impresarios, concessionnaires, opérateurs) et les acteurs institutionnels s'intéressent plus aux politiques incitatives de la construction civile et la production de biens publics, indépendamment des critères et coûts sociaux.

---

**Portrait 25 : Alexandre P. – Coordinateur du programme droit à la ville au Cendhec**

Alexandre P. est un homme blanc né au début des années 1980. Diplômé en histoire et en droit respectivement de l'université fédérale du Pernambouc et de l'université Catholique de Recife, il commence sa vie de militant en 2001, au sein de l'ONG « Tortura Nunca Mais »<sup>1</sup>. Il soutient les communautés indigènes dans la défense de leurs droits. Il participe notamment aux articulations du mouvement à l'échelle de l'Union en tant que conseiller pour la conférence nationale sur les droits de l'homme. Il rejoint ensuite pendant quatre ans le cabinet d'assistance juridique aux organisations populaires (GAJOPE), avant de reprendre ses études pour devenir avocat. Après un court séjour dans les institutions publiques, il devient coordinateur du programme droit à la ville au Centre Dom Helder Camara. Son parcours militant dans diverses ONG lui offre une bonne connaissance des acteurs. Ses compétences humaines en font un fin articulateur entre les différentes entités. Enfin, son bagage intellectuel et social, et sa maîtrise du système politico-administratif brésilien facilitent ses interactions avec les pouvoirs publics de Recife et du Pernambouc.

---

Dans chaque camp, un ou deux porte-paroles défendent ou attaquent les propositions : deux du côté de la société civile (portrait 25)<sup>2</sup> et un du côté du gouvernement (portrait 26). Ces hommes blancs d'une quarantaine d'années, malgré une opposition idéologique, ont des profils sociaux relativement similaires. Ils occupent des positions relativement symétriques, à la frontière des organisations qu'ils représentent, l'un entre les organisations de la société civile, le mouvement populaire et les pouvoirs publics, l'autre entre les acteurs du marché immobilier et les pouvoirs publics. Ils ont tous trois déjà occupé des responsabilités politiques ou militantes à l'échelle nationale. Chacun argumente pour convaincre les indécis.

---

<sup>1</sup> « Torture, plus jamais ».

<sup>2</sup> L'autre porte-parole du mouvement social est un militant de *direitos urbanos*. Il a le même profil social que Alexandre P. pour cette raison j'ai choisi de ne pas faire son portrait.

## Portrait 26 : João D. – Président de l'institut Pelopidas Silveira

João D. est un homme blanc d'une quarantaine d'années. Dès son plus jeune âge, c'est un étudiant engagé. Pendant ses études, il préside la direction étudiante de la faculté d'architecture de l'UFPE<sup>1</sup> et intègre sa fédération nationale. Son diplôme en poche, il poursuit ses activités au sein des organisations professionnelles. Pendant 10 ans, il incorpore la direction de la section *pernambucana* de l'institut des architectes du Brésil (IAB-PE). Il représente l'institution au CDU et au conseil de contrôle urbain. Par la suite, il siège au conseil d'architecture et d'urbanisme (CAU). Il accompagne toutes les grandes discussions sur la ville. Il participe notamment aux réunions publiques du projet Novo Recife<sup>2</sup>.

Cet engagement politique se fait en parallèle d'une activité professionnelle relativement intense. Il dirige sa propre agence avec l'architecte Juliano Dubeux<sup>3</sup>. Libéral, il revendique son lien avec les acteurs du marché immobilier. Ses projets répondent à leurs demandes. Cette proximité lui vaudra de jouer le rôle de facilitateur entre la mairie et les entreprises de construction lors de la mobilisation contre le projet Novo Recife. À la suite de cette articulation, l'État lui propose d'intégrer l'équipe du projet Recife-Olinda. Geraldo Julio le nomme ensuite président de l'Institut Pelopidas Silveira, bras technique de l'exécutif municipal sur les questions d'urbanisme. Il est notamment responsable de la révision du plan directeur.

Contrairement à la première phase, on se retrouve dans un débat plébiscitaire, dans la mesure où à la fin de la discussion, les participants sont invités à voter pour la proposition qu'ils soutiennent. La proportion entre les membres du mouvement social et des entités syndicales étant relativement égales aux nombres de représentants du secteur économique et des pouvoirs publics, ce sont surtout les organisations professionnelles et académiques qui font basculer le vote. Ces dernières, bien que peu nombreuses, sont néanmoins plus volatiles dans leurs orientations.

---

<sup>1</sup> La « direction étudiantes » participe de l'organisation des cours. Outre ces questions académiques, elles organisent des discussions sur le thème de l'architecture et l'urbanisme et fait le lien avec les mouvements nationaux.

<sup>2</sup> Il est notamment en charge de gérer l'articulation entre les pouvoirs publics et les acteurs du marché alors qu'il n'est pas encore président. Il semble prendre ce rôle de médiateur seul, alors qu'il n'est affilié à personne et n'est pas payé pour le faire. Il explique qu'il connaît très bien le marché et en même temps qu'il est sensible à de nouvelle manière de faire la ville.

<sup>3</sup> Selon certaines sources, c'est un membre de la famille Moura-Dubeux. Cette entreprise est l'un des plus important promoteur du Nordeste.

### **Portrait 27 : Aderbal R. – leader communautaire et coordinateur du PREZEIS**

Aderbal R. est un homme noir de cinquante ans. Président d'une association d'habitants, ce leader communautaire est également représentant de la COMUL du Coque<sup>1</sup> et membre de la coordination du PREZEIS. Il a vécu la majeure partie de sa vie dans ce quartier, lieu de ses premiers engagements politiques. La destruction de sa maison et son relogement dans la périphérie de Recife dans les années 1970 (chapitre 1), marque profondément son engagement. Objet de nombreuses discriminations de la part des autres locataires, il décide, à ses 25 ans, de revenir vivre dans son territoire natal. Il s'engage d'abord dans l'équipe de football locale. Progressivement, il devient une figure incontournable et fait campagne pour un député. En contrepartie, il obtient du matériel pour son club. Il commence à s'investir politiquement. A la victoire du candidat (membre du PSB), il devient son chauffeur. En parallèle, la principale activité d'Aderbal R. se résume à distribuer des biens et de la nourriture aux habitants. Néanmoins, il trouve également du travail aux gens, les aide à remplir des formulaires, veille à ce que les lampadaires soient réparés, informe la police des zones dangereuses et tient la communauté au courant des projets en cours (Da Silva et de Vries, 2016). En 2005, il se présente pour la première fois aux élections du PREZEIS. En 2011, à sa troisième tentative, il est élu. C'est le représentant avec le plus de votes au PREZEIS. Conscient de la responsabilité de la mairie dans la fragilité du PREZEIS, il milite activement au sein de sa communauté pour améliorer les conditions de vie de la population. De manière opportuniste, il multiplie les liens politiques afin de s'assurer des supports nécessaires pour parvenir à ses fins. Néanmoins, sa proximité affichée avec le PSB, parti à la tête du pouvoir municipal, crée une certaine défiance d'une part des membres des mouvements populaires.

Cette forme limite la qualité de la délibération dans le sens où elle empêche les acteurs de changer d'avis. En effet, les principales organisations établissent de manière plus ou moins formelles des consignes de vote s'imposant à leurs membres. Cette coercition s'exprime de deux manières. Du côté des pouvoirs publics, des consignes de vote sont passées. Comme nous le le confient plusieurs fonctionnaires proches du mouvement social, ils doivent « voter par bloc », « au risque de sanctions ». La régularité de leurs votes confirme cette hypothèse. Dans le cas du mouvement populaire, les consignes semblent moins directes, mais on observe également l'établissement d'un contrôle des votants. Ce contrôle engendre un « pétage de

---

<sup>1</sup> Cette *favela* est marquée par sa taille, c'est l'une des plus grandes *favelas* du centre-ville. Elle fait l'objet de lutte territoriale particulièrement forte, car elle est située dans une zone très centrale où les projets d'infrastructure et de spéculation immobilière se multiplient. Le métro y passe et l'un des principaux pôles multimodaux est à proximité. C'est également une *favela* réputée pour le trafic de drogue qui la gangrène et la violence dont elle est l'objet.

câble » (*floating*) lorsqu'un des coordinateurs du PREZEIS (portrait 27) vote une proposition à la faveur des intérêts du marché immobilier (encadré 29).

### **Encadré 29 : La dispute contre Aderbal R.**

Lors de l'un des derniers votes, les esprits s'échauffent. Un débat se structure autour de deux propositions distinctes. Les deux porte-paroles défendent chacun leur tour leurs arguments pendant deux minutes. Le vote est organisé. Alors qu'il s'agit de voter la proposition portée par les acteurs du marché immobilier, seuls les bras d'Aderbal R. et de son voisin se lèvent dans les rangs du mouvement social. Des huées se font entendre. Deux individus, arborant des tee-shirts rouges, membres du mouvement populaire, se dirigent, d'un pas assuré vers les deux récalcitrants. Prêts à en venir aux mains, ils sont séparés par le public. La tension est à son paroxysme. La coordinatrice de la mairie essaie d'apaiser les esprits. Chacun se rassoit. Le comptage a finalement lieu. La proposition du mouvement social est ensuite votée. Elle est approuvée. La joie raisonne du côté gauche de la salle.

Le débat plébiscitaire révèle en public les tensions internes aux groupes. Elles mettent en danger le processus délibératif. Ainsi, le vote n'est plus uniquement un choix individuel. Il devient un vote de représentation. D'une part, il doit correspondre à ce qui est attendu de la part du collectif et du segment intégré. D'autre part, il résulte d'un certain nombre de tractations et de négociations plus ou moins publiques. Aderbal R. est ainsi pris entre les intérêts qu'il incarne socialement et les liens politiques qu'il entretient avec les élus municipaux dans le cadre de son mandat et de sa profession.

\*

La conférence municipale *recifense*, malgré la remise en cause profonde du caractère effectif de ses décisions, reste un moment important pour les différents acteurs de la société civile et des pouvoirs publics. D'une part, elle devient l'un des rares lieux de rencontres entre les acteurs des mouvements sociaux. Elle supplante le forum pour la réforme urbaine sans recouvrir toutes ses fonctions dans le sens où certains groupes plus radicaux la boycottent. D'autre part, et contrairement à ce que l'on pourrait croire, c'est aussi un espace de coordination pour l'administration municipale. Enfin, elle favorise l'émergence de formes de représentations non électorales basées sur les capacités d'articulation des acteurs engagés.

### **1.3 CONSTRUIRE UN CONSENSUS AUTOUR DU PARQUE CAPIBARIBE**

Marion Carrel (2013), en s'appuyant sur les travaux de Nina Eliasoph (2003 (1996)), montre qu'une réunion peut être ouverte à tous, sans pour autant permettre la construction d'un

public. C'est une « réunion publique anti-public ». Son organisation empêche les participants de délibérer sur les biens publics. Au contraire, une réunion à huis-clos peut générer du débat, lorsqu'elle est publicisée, à travers les médias par exemple. Cette publicisation devient une modalité de la « bonne délibération ». Contrairement à la conférence de la ville et au PREZEIS, la municipalité n'établit pas des règles précises du débat public. La mobilisation des acteurs pour la construction d'un prototype aide à élaborer un consensus sur la définition des futurs aménagements. La démarche alterne des phases de discussion dans l'espace public et dans les locaux des différents participants. Cette approche itérative permet de discuter de l'organisation du quartier. Mais aborde-t-elle les sujets plus stratégiques ? Remet-elle en cause les rapports de force ou au contraire, n'en est-elle que l'affirmation plus visible ?

L'ethnographie du débat clôturant l'activation Capunga, qui s'est déroulé le 22 octobre 2016, illustre l'ambivalence entre l'élaboration d'un projet urbain structurant pour le territoire, porté par la municipalité, et l'inégalité entre les participants, où les pouvoirs publics municipaux semblent quasiment absents. Malgré une faible publicisation des débats, et des profils très hétérogènes, les participants s'écoutent mutuellement et s'accordent sur les conditions de la poursuite du projet. Le groupe *Ser Educacional*, principale entreprise du quartier, apparaît alors comme le pilote du projet et donc de son processus démocratique.

### 1.3.1 DE LA PLACE PUBLIQUE AU LOCAL PRIVE : UNE REUNION PUBLIQUE SEMI-PUBLIQUE

Les « activateurs »<sup>1</sup> de l'INCITI pensent les règles du débat afin qu'il soit public et ouvert à tous. Il se déroule dans l'espace public et des professionnelles de l'audiovisuel filment, enregistrent et photographient la totalité des discussions. Mais ces principes se heurtent rapidement aux conditions de la réunion. Le public attendu est beaucoup moins nombreux. Alors que la veille, près d'un millier de personnes étaient présentes pour célébrer la fin du workshop et le début du week-end, le lendemain, seule une cinquantaine d'individus profitent des berges du fleuve et participent au débat en fin d'après-midi. Trois raisons l'expliquent. Premièrement, comme nous l'avons décrit dans le chapitre 3, les habitants des classes moyennes délaissent ces espaces publics. Deuxièmement, le samedi l'université ferme ses portes. Les étudiants sont donc absents. Troisièmement, les mauvaises conditions météorologiques ne facilitent pas non plus l'affaire. Cette dernière contrainte pousse même les participants à se retrancher dans les locaux du groupe *Ser Educacional*.

Ce changement de lieu permet un double apprentissage. D'une part, le parti pris des activateurs de l'INCITI est erroné. L'occupation d'une place ne garantit pas le caractère public de la réunion. A la différence des quartiers populaires brésiliens ou français, le déroulement

---

<sup>1</sup> Agent responsable de l'organisation de la démarche participative.

d'une réunion en pleine rue n'augmente pas son caractère inclusif et égalitaire (Nez, 2016). Au contraire, le niveau d'insécurité tend à le diminuer<sup>1</sup>. D'ailleurs, le déplacement dans les locaux privés, disposant de meilleures conditions matérielles, apaise les participants<sup>2</sup>. Ce choix s'explique entre autres par la conception qu'ont les activateurs (dont je fais partie) de l'espace public. Nous sommes tous deux européens. C'est cette vision de l'espace public qui domine. L'organisation de la réunion dans les locaux du groupe *Ser Educacional* était inenvisageable.

D'autre part, ce changement de lieu, bien que purement conjoncturel, symbolise les rapports de force en jeu. Comme à d'autres moments plus informels de la négociation (chapitre 5), la réunion se déroule dans les locaux du Groupe *Ser Educacional*. Bien que la réunion soit animée par un tiers et que la disposition des sièges (figure 47) soit favorable à une plus grande inclusion des participants, l'ensemble du débat reste sous le contrôle du représentant du groupe privé. L'une des principales questions à trancher concerne l'emplacement des commerçants informels. Soit ils restent le long du fleuve à condition que l'entreprise accepte de libérer l'électricité et le terrain. Soit ils retournent à leur emplacement initial, et réamorcent les conflits de voisinage. Dans cette perspective, le Groupe *Ser Educacional* est le principal acteur à convaincre. C'est ainsi lui qui mène les discussions et oriente le facilitateur, notamment dans l'identification de certaines personnes qui doivent prendre la parole.

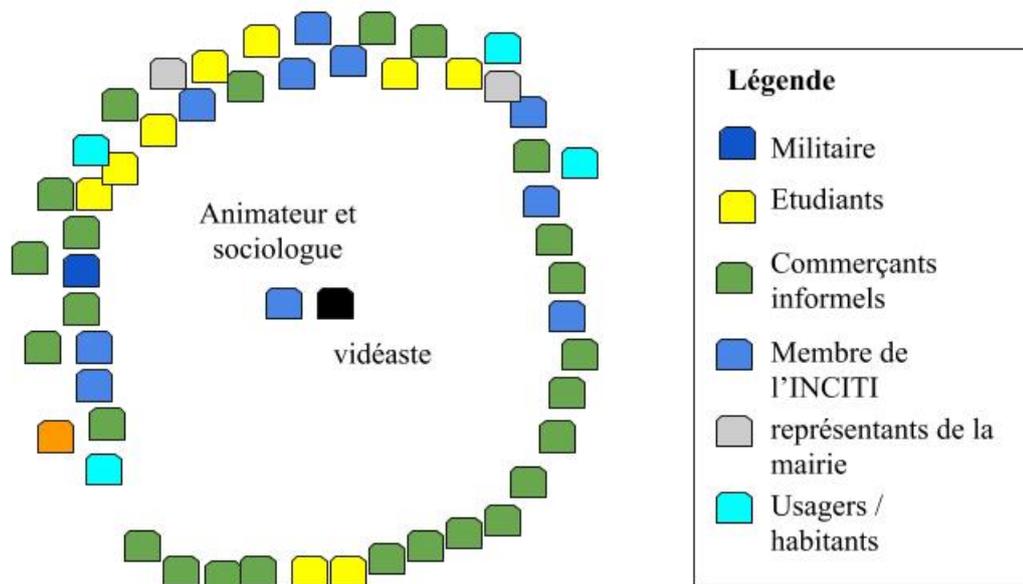


Figure 47: répartition de l'espace au débat de clôture de l'activation Capunga (schéma par l'auteur)

<sup>1</sup> D'ailleurs, c'est une critique que soulève le colonel de l'armée. Il explique que la police militaire doit être prévenue de tels événements afin qu'elle puisse s'assurer de la protection du public.

<sup>2</sup> Le débat est plus serein. Chacun peut s'asseoir. La parole tourne plus facilement.

### 1.3.2 L'EXPERIMENTATION, UNE GARANTIE POUR UNE BONNE DELIBERATION ?

Dans le chapitre 3, j'ai montré le caractère mobilisateur du prototype urbain, notamment en direction des publics les plus éloignés des espaces démocratiques traditionnels. Néanmoins, garantit-il une bonne délibération ? Les arguments développés par les acteurs sont-ils de meilleure qualité ? Le prototype crée un langage de contact entre des individus, qui du fait de leur distance sociale et de la fragmentation de la société brésilienne, n'ont jamais la possibilité d'échanger. Il offre les conditions d'un échange rationnel et relativement égalitaire. La résolution rapide des problèmes de proximité consolide la crédibilité de la démarche et pousse les participants à discuter (i). Ils peuvent ainsi se projeter et aborder des thèmes plus stratégiques de production de la ville (ii). Progressivement se constitue une communauté d'expérience et émergent des formes de représentations par groupe d'intérêts (iii).

(i) Les problèmes de proximité prennent souvent une place importante dans le cadre de dispositifs de concertation. Les pouvoirs publics reprochent aux habitants de rester focalisés sur des problèmes de proximité alors que les habitants reprochent aux pouvoirs publics de ne pas répondre à leurs problèmes de gestion quotidienne. La résolution des conflits les plus urgents à travers des actions tactiques, apaise les tensions entre les différents acteurs et facilite la tenue d'un échange argumenté. À Recife en particulier, les conflits d'occupation de l'espace public sont monnaie courante. Les pouvoirs publics sont souvent critiqués pour leur laxisme et leur incapacité à gérer l'espace public, comme le confirme l'un des représentants du groupe Ser Educacional, lors du débat.

Aujourd'hui, pourquoi personne ne stationne-t-il dans le garage ? Parce que les pouvoirs publics le permettent. Ils ne contrôlent pas et laissent les voitures stationner au milieu de la rue. [...] L'absence des pouvoirs publics est claire. S'il y a des foodtruck également, c'est la faute des pouvoirs publics, le manque de sécurité aussi.

La résolution rapide de certains problèmes phares incite l'ensemble des acteurs à s'engager dans le débat. C'est par exemple le cas des vendeurs de bières sur l'une des places. Les jeudis et vendredis soirs, des centaines d'étudiants se réunissent pour fêter le week-end. Ces rencontres festives se terminent tard dans la nuit et suscitent la colère du voisinage. En créant un nouvel espace d'accueil des commerçants informels au bord du fleuve, loin des habitations, et en interdisant la vente d'alcool sur la place jusque-là occupée, la fête se relocalise. Les commerçants disposent de meilleures conditions de travail, les étudiants d'un lieu plus agréable et sécurisé et le voisinage est préservé du bruit. Dans ce contexte, des individus en situation de très grande pauvreté, souvent exclus de toutes formes de débat public (de Vries,

2016), trouvent une place à travers l'expérience vécue. Rosario<sup>1</sup>, très méfiante par rapport aux pouvoirs publics et peu habituée à être écoutée, interpelle néanmoins les différents acteurs. « Je sais que je ne sais pas parler [en public]. Mais j'ai bien aimé la proposition. Maintenant, qu'est-ce qu'il va se passer pour nous ? » En s'appuyant sur une expérience vécue, elle se sent légitime pour porter son avis. Chacun leur tour les différents participants s'expriment. Un diagnostic commun émerge. Les problématiques sont listées : occupation illégale de l'espace, stationnement, déchets, problèmes environnementaux, etc. Les responsabilités sont partagées. Chacun des acteurs prend sa part du gâteau. Par exemple, le représentant du groupe Ser Educacional admet que l'installation de l'université crée des problèmes de circulation qui n'étaient initialement pas prévus. Mais la résolution temporaire permet de montrer que des solutions alternatives sont envisageables de manière collective.

(ii) Progressivement, les acteurs montent en généralité ou posent des questions plus larges. C'est notamment le cas des universitaires, mais également des responsables institutionnels, mais aussi des coordinateurs de la démarche et de quelques commerçants. Le colonel, intervient par exemple quant aux problèmes de sécurité qu'engendre le nouveau projet. Un universitaire peut ainsi répondre et remettre en perspective la question sécuritaire dans le contexte urbain *recifense* et proposer de nouvelles solutions.

Ces préoccupations sont toutes valides, mais je pense que tous ces problèmes [de sécurité] existent déjà. Ça ne change donc pas la situation. Je pense qu'une conversation de ce type permet de planifier ensemble. Je pense que quand on discute tous ensemble, on arrive à un accord qui soit plus intéressant, plus sûr, et sans dépendre de l'intervention répressive de la police, qui j'imagine nous voulons tous éviter. Par rapport à la circulation, je pense qu'on a une expérience très concrète maintenant : la fermeture de cette partie permet de fluidifier le trafic. À partir du contrôle par les habitants, des usagers du respect de l'interdiction de stationnement. Quand on occupe [l'espace], tout ça apparaît bien plus sûr et fonctionne bien mieux.

D'autres problèmes, tels que ceux de gestion de proximité sont également pointés. Généralement traités une fois le problème créé, le prototype permet d'anticiper certains soucis de gestion que l'aménagement pourrait générer. Malgré cette montée en généralité, certains points restent inabordés. C'est par exemple le cas de la question du financement de la démarche et des responsabilités de chacun des partenaires et acteurs du projet. Cependant, chacun s'engage à faire perdurer l'expérience à sa manière. L'université privée libère gratuitement l'accès à l'eau, l'électricité, la gestion des déchets ainsi que de la sécurité tandis

---

<sup>1</sup> Elle est l'archétype de la commerçante informelle dans l'indigence. Disposant uniquement d'un chariot chargé de glacières en polystyrène, elle parcourt tous les jours plusieurs kilomètres à pied pour vendre ses boissons à un prix dérisoire. Elle est toujours la dernière à partir. Elle est vigilante à toujours laver l'espace public, garantie selon elle, qu'elle ne se fera pas expulser.

que les commerçants s'assurent de l'entretien du site. Les pouvoirs publics promettent une régularisation rapide de la situation.

(iii) Au fur et à mesure de la discussion, à force de reformulations, les intérêts des uns et des autres s'affirment. Alors que ceux du groupe privé et des habitants du quartier semblent relativement limpides, c'est notamment ceux des commerçants informels qui s'énoncent plus clairement. Ces derniers se divisent sur le fait de libérer la rue où ils se trouvent actuellement. En effet, leurs situations sont hétérogènes, certains, possédant des foodtrucks, sont favorables au déplacement aboutissant à leur régularisation, néanmoins, pour ceux ne disposant pas d'infrastructure, le changement de lieu de vente risque d'impacter fortement leur chiffre d'affaires. De fait, leur emplacement nécessite d'être pensée précisément. L'illustration concrète de la diversité des problématiques auxquelles se confrontent les commerçants informels fait émerger une posture relativement commune. Panda est l'un deux. Très impliqué depuis le début de la démarche, il reformule régulièrement leurs propos. Les commerçants le choisissent pour les représenter.

### 1.3.3 QUAND LE SECTEUR ECONOMIQUE JOUE LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS

Dans un contexte de fragilité des pouvoirs publics, le secteur économique s'impose comme le principal animateur du processus démocratique. Alors que les acteurs publics restent relativement discrets durant l'assemblée délibérative face aux multiples critiques dont ils sont l'objet (i), le représentant du groupe *Ser Educacional* s'impose comme le principal porteur de l'intérêt général. De ce fait, il s'impose comme maître d'ouvrage, se faisant parfois porte-parole de la mairie (iii).

(i) Pendant l'ensemble de l'assemblée, les pouvoirs publics sont représentés. Alors que chaque acteur reconnaît ses manquements et les problèmes qu'il gère sur le territoire, c'est la mairie et plus largement les pouvoirs publics qui font l'objet des critiques les plus vives. D'ailleurs, le projet de Sergio M., représentant le groupe *Ser Educacional* pointent les failles des pouvoirs publics,

Si les voitures de la CTTU contrôlaient tous les jours, il n'y aurait pas de voiture au milieu de la rue. Mais c'est comme ça. L'absence des pouvoirs publics est claire. S'il y a des foodtrucks au milieu de la rue, c'est également la faute des pouvoirs publics. Manque de sécurité : faute des pouvoirs publics. (Il est applaudi)

(ii) Ainsi, il s'impose progressivement comme le principal porteur du bien commun et se substitue au pouvoir municipal. En effet, en charge de la responsabilité sociale de l'entreprise, il décide des prochaines étapes du projet. Il se fait aussi le porte-parole du secrétaire au contrôle urbain.

J'ai parlé avec João Braga, la proposition est la suivante, ceux qui sont cadastrés vont au bord du fleuve. Aujourd'hui, il y a un espace qui est monté. Vous allez vous installer là. Cette semaine, on communique de manière forte aux étudiants avec les commerçants. Vous allez gagner des clients maintenant. Donc, si on parvient à libérer toute la rue cette semaine, ça va être super cool.

À travers la capacité d'action du groupe Ser Educacional, il se substitue au pouvoir public. Il impose ensuite son agenda, se positionnant comme le principal porteur du projet.

À partir de demain, on va avoir une série de réunions pendant la semaine. On est disposé à vous entendre, principalement les commerçants pour voir comment on peut faire ensemble. Comment peut-on occuper ce fleuve de la meilleure forme possible ? (Sergio M., débat, 22/10/2016)

Il se positionne très clairement comme le pilote du projet, alors même que les représentants municipaux sont présents. Aucun ne songe même à remettre en cause l'ordre des choses. Il semble le plus légitime à piloter la démarche participative. En effet, le groupe Ser Educacional finance la majeure partie des investissements du projet et de la démarche participative. Il gère la quasi-totalité des espaces publics et s'assure de leur sécurité. De plus, les commerçants sont maintenant dépendants du groupe pour l'accès à l'eau et l'électricité.

\*

Le cadre procédurier de la délibération est très hétérogène dans les différents dispositifs. Bien qu'ils s'inspirent tous des pratiques des mouvements sociaux, ils induisent et reflètent des dynamiques singulières confirmant l'hypothèse d'un changement de paradigme participatif. Dans le cas du forum du PREZEIS et de la conférence de la ville, le cadre procédurier équilibre les rapports de force entre la société civile et les pouvoirs publics. Les organisateurs et animateurs de la démarche sont à l'image des participants, dans le sens où ce sont des commissions paritaires qui assurent l'organisation et l'animation du débat dans un cadre explicite. Dans le cas de l'activation Capunga, le cadre est moins clair. Les organisateurs, bien qu'ils puissent être proches des mouvements sociaux, n'en sont pas issus. Ils sont étrangers. Cela offre une certaine autonomie dans la coordination du dispositif. Néanmoins, ils sont mandatés par les pouvoirs publics et la démarche participative est financée par le groupe privé. Le cadre délibératif est plus souple et les rapports de force moins clairement identifiés. Cela ne signifie pas que la délibération soit de moins bonne qualité. En effet, certaines conditions peuvent faciliter les échanges argumentés, l'écoute mutuelle et le respect de la parole de l'autre, comme la présence d'un tiers par exemple ou l'expérimentation dans l'espace public. Néanmoins, ces conditions ne semblent pas suffisantes pour comprendre les dynamiques des espaces délibératifs.

Le détour par les pratiques était à ce sens nécessaire. Elles sont très variables et dépendent fortement du profil des participants. La mise en scène exagérée des participants peut assez vite tourner à leur décredibilisation comme nous avons pu l'observer lors de la conférence de la ville ou dans le PREZEIS, déstabilisant rapidement la discussion. Dans le même temps, cette mise en scène politise les débats. Elle permet l'identification et la constitution de groupe d'intérêt, favorisant l'émergence de formes de représentations non électorales. L'articulation de temps de travail en petits groupes et des procédures plus plébiscitaires en plénière favorise la constitution de groupes d'intérêts et l'émergence de représentations non électorales. Cela participe notamment à la politisation des débats, ce qui est moins le cas dans le cadre de discussions qui vise au consensus, comme l'activation Capunga.

Enfin, le cadre délibératif n'est pas nécessairement corrélé au fonctionnement réel du dispositif. Cependant, il peut le restreindre et assurer son caractère relativement démocratique. Chaque acteur est obligé de rester dans le rôle qui lui est attribué. La variabilité de la qualité délibérative dans ces trois cas tend à nuancer les conclusions des travaux sur la délibération dans les dispositifs participatifs. Le contexte local, mais surtout l'histoire du dispositif, joue une influence majeure dans la structuration et la qualité du dispositif, empêchant toute forme de généralisation quant aux effets du cadre procédurier sur les pratiques participatives. Néanmoins, l'évolution des règles au fur et à mesure du temps laisse voir un basculement dans les dispositifs délibératifs. Le démantèlement des dispositifs très procéduriers tend à renforcer le poids des acteurs forts. L'absence de règle explicite favorise l'émergence de consensus sans forcément impliquer un débat contradictoire, confirmant l'hypothèse de l'affirmation d'un modèle managérial. Les citoyens peuvent être acteurs, mais ne jouent plus au premier plan, leur participation est secondaire. Au contraire, les acteurs privés prennent une place prépondérante au point de se substituer aux pouvoirs publics. La démarche est dépolitisée, les pouvoirs publics affaiblis, et les organisations populaires absentes. Pourtant, le dispositif reste quasi décisionnel. Notons néanmoins que certains acteurs très éloignés peuvent participer notamment à travers l'expérimentation de nouveaux outils, permis par l'implication de l'université.

## 2 COORDONNER LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS : L'ECHEC ECHIROLLOIS

En France, les pouvoirs publics régissent les dispositifs participatifs. Les élus ou leurs techniciens dominent ces outils construits de manière descendante. Alors que la délibération est censée garantir « la force du meilleur argument » dans le but de promouvoir l'intérêt général et la rationalité publique, elle conforterait, à l'inverse, les plus puissants, dans leur posture dominante. Ils connaissent les dossiers, maîtrisent les règles de l'expression publique ou disposent de la légitimité technique ou démocratique pour imposer leurs points de vue. Ainsi, les individus les moins armés perdraient à délibérer (Sanders, 1997). Le conflit devient la seule issue envisageable pour faire valoir sa position. Les acteurs les plus faibles privilégieraient donc le rapport de force à la discussion collective. Or, la quasi-inexistence de cette approche dans les quartiers populaires pousse à dépasser cette opposition binaire entre délibération et démarche agonistique. Il semble que les espaces participatifs soient également des espaces de négociations.

Dans le chapitre précédent, j'ai démontré que l'offre de participation se différenciait par public cible. Elle recouvre donc une diversité de dispositifs donc les règles de fonctionnement et les formes de délibération sont très variables. Ainsi, plusieurs questionnements apparaissent. Dans ces dispositifs, les pouvoirs publics dominent-ils toujours les discussions ? Dans quels cas observe-t-on une bonne qualité de la délibération ? Pour répondre à ces questions, l'ethnographie de différents dispositifs participatifs organisés dans le cadre de la concertation sur le projet de renouvellement urbain Essarts-Surieux pendant presque un an invite à décaler le regard. En effet, il semble que l'éclatement du cadre procédurier et des dynamiques qu'il recouvre invite à dépasser une analyse par espace, en privilégiant une approche contextualisée qui identifie les causes de cette diversité.

Dans le chapitre 2 du manuscrit, j'ai montré que le projet de renouvellement urbain Essarts-Surieux apparaissait pour la mairie d'Échirolles comme un levier pour refonder son intervention dans les quartiers populaires face à l'amenuisement des ressources publiques, en repensant notamment les collaborations entre habitants, élus et techniciens. Le changement dans la méthode de travail n'est pas sans révéler des conflits latents entre les services municipaux et les élus. Le premier adjoint et le deuxième adjoint, d'une part, et les directions du développement social du CCAS et de la politique de la ville d'autre part se disputent respectivement le pilotage politique et technique de la démarche. Ces rapports de force structurent le déroulement d'une réunion publique, au même titre que son organisation. Les trois cas, d'un dispositif innovant (le plateau radio), d'un espace plus classique (le comité de

quartier) et d'un dispositif de débats autonome des pouvoirs publics (conseil citoyen) éclairent les tensions à l'œuvre dans l'évolution du modèle participatif.

## 2.1 UN DISPOSITIF DELIBERATIF : LE PLATEAU RADIO

Le 29 janvier 2015, une exposition des travaux des étudiants de l'ENSAG et de l'IUG clôture la première phase de *l'Espacerie, un projet humain dans le renouvellement urbain*<sup>1</sup>. Une conversation publique, sous forme de plateau radio, rassemble ensuite les élus, habitants, techniciens et futurs professionnels. Les règles de la discussion sont strictes et les intervenants se sont préparés en amont. La délibération est de bonne qualité, elle aboutit à un rééquilibrage du rapport de force, poussant même le maire à remettre en cause certaines positions de la mairie. Pour le comprendre, il faut revenir sur les conditions organisationnelles de ce débat. Contrairement aux dispositifs traditionnels, ce sont les étudiants de l'IUG qui organisent et animent la conversation de manière relativement autonome. Ils garantissent le respect des règles délibératives, tout en ayant constitué des tables rondes respectant la diversité des intérêts.

Un débat au cœur du quartier. Le plateau se déroule de 18h30 à 20h dans l'équipement municipal La Butte. Depuis le début de la concertation sur le projet la majorité des réunions s'y déroulent pour des raisons logistiques, symboliques, et historiques. D'une part, c'est le seul équipement à disposer d'une salle avec une capacité d'accueil suffisamment importante et accessible aux personnes à mobilité réduite. D'autre part, La Butte est au centre géographique des quartiers Essarts et Surieux. Proche de la station de tramway et de la place du marché, elle est une des pièces majeures du futur cœur de quartier. Enfin, lors du DSQ la construction de cet équipement était l'objet d'un conflit ouvert avec certains habitants du quartier aboutissant à une attaque à la voiture bélier<sup>2</sup>. L'organisation de ce type d'évènements est donc une manière signifier la présence de la ville.

Un débat est organisé par un acteur neutre. Les étudiants de l'IUG gèrent l'organisation et l'animation du plateau radio. Ils assurent l'accueil du public, la scénographie et le respect des règles du débat. La composition des participants s'est faite en négociation entre la mairie et les jeunes universitaires. Pour la première fois, une réunion publique n'est pas animée par un agent municipal. Le tiers, extérieur à la ville et au territoire, ne risque de pas être accusé de parti-pris. N'étant pas rattaché hiérarchiquement à la ville, il peut également plus aisément s'assurer de la bonne tenue du débat et du respect des temps de parole, que les élus et surtout le maire dépassent généralement allégrement.

---

<sup>1</sup> Pour un détail de l'expérience se référer au chapitre 3.2.2

<sup>2</sup> Cet évènement est explicité dans le chapitre 2.2.1

Cette délibération démocratique bénéficie également d'un degré relativement important de publicité. Elle est ouverte au habitants du quartier. Elle est enregistrée et diffusée sur internet<sup>1</sup>. Le public ne peut participer qu'à la fin des tables. L'organisation spatiale traduit cette priorité donnée au munipublic. Le public fait face. Les techniciens municipaux se situent surtout sur les côtés au niveau des entrées. Les quatre autres élus présents s'installent au premier rang. Les étudiants et les habitants remplissent le reste de la salle (avec une légère surreprésentation des étudiants). Certains restent debouts par manque de chaises. Pour permettre un enregistrement de qualité, des étudiants gèrent les entrées pour éviter les allées et venues. Ce format, limite néanmoins la participation de certains habitants qui rebrousse chemin. Notons de plus, que lorsque le débat s'ouvre à l'ensemble du public, ce sont surtout des acteurs associatifs, des professeurs, des techniciens ou des élus qui prennent la parole. Les habitants restent muets. Deux pistes peuvent expliquer cette absence de réaction. Soit l'ensemble des questions qui intéressent les gens ont pu être posées et ont reçu une réponse relativement convaincante. Soit le niveau de débat étant trop élevé, les individus ne se sentent pas d'intervenir en public et ne prennent pas la parole. On aura l'illustration de cet exemple par un étudiant qui demande à son professeur de poser une question à sa place.

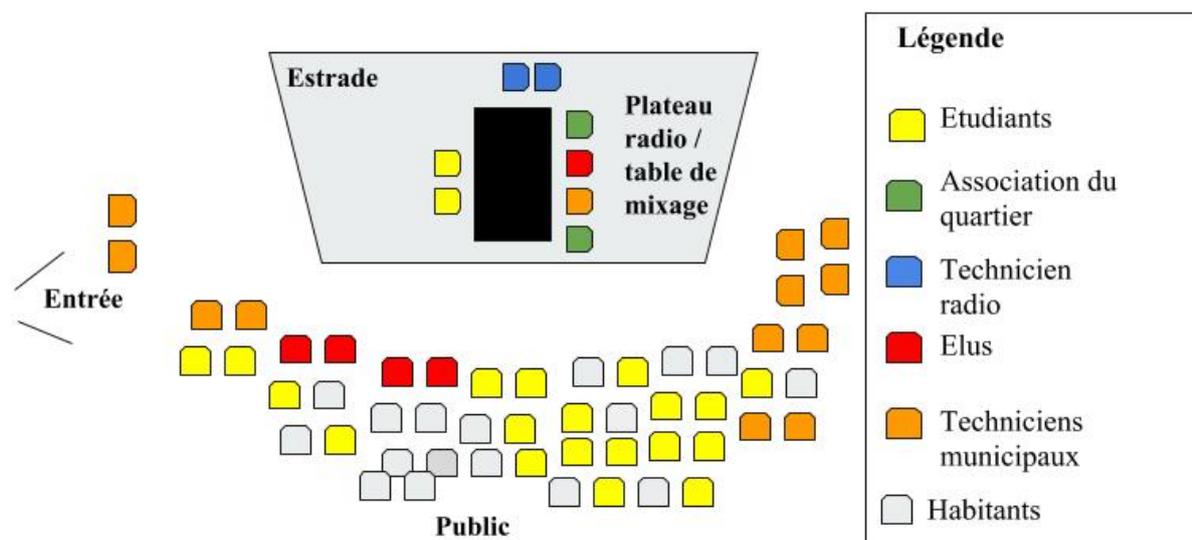


Figure 48 : Répartition de l'espace durant le plateau radio (schéma réalisé par l'auteur)

Mais ces règles peuvent être respecté car les rapports de forces sont équilibrés au sein d'un minipublic. La soirée se déroule en trois étapes. D'abord, le maire introduit la soirée, cinq débats ont successivement lieu sous forme de plateau radio, enfin, le débat est ouvert à l'ensemble du public. L'objectif de la discussion est de confronter le point de vue des habitants

<sup>1</sup> Les podcasts sont en ligne et disponible sur le blog du master en design urbain de l'IUG : <https://soundcloud.com/jennifer-buyck/sets/villeneuve-echirolles-plateau-radio-2015>

du quartier avec celui des élus et des techniciens à partir des propositions des étudiants. La soirée se déroule en cinq « plateaux » de 15 minutes. Chaque plateau se structure autour d'une thématique et débute par la diffusion d'une chronique de trois minutes réalisée de manière relativement indépendante par les étudiants<sup>1</sup>. Chaque débat réunit un élu, un technicien, un représentant d'association d'habitants, et un étudiant (tableau 5).

| <b>TABLES</b>   | <b>INVITE-E-S</b>  |
|---|--|
| <b>Table 1 : Quel avenir pour la colline ?</b>  | - Renzo Sulli, Maire d'Echirolles<br>- L'architecte-conseil de la ville d'Echirolles<br>- La présidente de l'association Berry-Beaumarchais<br>- Deux étudiantes en architecture et urbanisme  |
| <b>Table 2 : revue de presse. Les grands ensembles et le renouvellement urbain</b>  | - Emmanuel Chumiatcher, deuxième adjoint au maire<br>- Armelle C., Chef de projet PNRU - Ville d'Echirolles<br>- Deux jeunes habitantes d'Echirolles<br>- Un étudiant IUG  |
| <b>Table 3 : Les carnets de l'économie. Comment prendre en compte les questions économiques dans un projet d'urbanisme ?</b>  | - Alban Rosa, 7 <sup>ème</sup> adjoint au maire délégué à l'économie<br>- Le président de l'association des commerçants de la place de la convention<br>- Jawad J., représentant de l'association Jeunesse et Espoir<br>- un étudiant IUG            |
| <b>Table 4. Billet politique, le projet comme processus. Quelle place des habitants dans la concertation ?</b>  | - Thierry Monel, premier adjoint au maire<br>- La présidente de l'association Cap'o Essarts<br>- La représentante de l'association planning à la Villeneuve de Grenoble (animatrice des ateliers populaires d'urbanisme)<br>- une étudiante de l'IUG |
| <b>Table 5 : Utopie Villeneuve. Retour en arrière/retour en avant ou nouvelles ambitions ? est-il possible de concilier utopie de départ et ambitions du XXI<sup>e</sup> siècle ?</b> | - Pierre Labriet, 10 <sup>ème</sup> adjoint délégué à la jeunesse.<br>- Le directeur des projets ANRU à La Métro<br>- Le représentant de l'association Voix de Femmes.<br>- Un étudiant de l'IUG   |

Tableau 5 : Récapitulatif de la composition des plateaux radio

Les thématiques concernent les principaux enjeux du projet. Elles rassemblent les acteurs clefs de ces questions. Un soin particulier a été porté pour garantir l'équilibre des rapports de force. Les trois principaux élus du projet, ainsi que deux adjoints sur des questions sensibles (commerces et insertion des jeunes) sont présents. Chaque élu dispose du même temps de parole. Sauf, le maire qui a introduit l'évènement. A la demande des élus, la présence des techniciens est limitée. Seul l'ex cheffe de projet ANRU1 et le nouveau directeur de projet des Villeneuve(s) à La Métro participent. Des associations du quartier mais également extérieures au quartier prennent part au débat, certaines entretenant des rapports conflictuels avec la mairie (tel que Jeunesse et espoir ou Planning<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> Les chroniques ont pu être relues par les différents participants des tables. Leur réception a été l'objet de nombreuses critiques de la part de l'exécutif municipal. Elle a nécessité certaines reformulations. D'ailleurs, lors de son introduction, le maire précise qu'elles peuvent être provocatrices.

<sup>2</sup> L'association Planning est notamment responsable de l'animation des ateliers populaires d'urbanisme de la Villeneuve Grenoble. Ils s'opposent notamment à une partie des démolitions envisagée dans le cadre du renouvellement urbain.

La diversité des points de vue est néanmoins tempérée par un cadre de débat très strict. Les débats sont très normés et les participants n'ont que peu de temps pour défendre leur point de vue. Pour cela, chacun a pu lire la chronique par avance et préparer son intervention avec l'aide de G.B. pour les associations qui le souhaitent ou de moi-même, pour les acteurs institutionnels. Volontairement, les chroniques résument les différentes positions des acteurs de manière provocatrice.

Venez donner votre avis ! Vous avez sans doute, sur une affiche ou dans un journal local vu ou entendu cette phrase. Eh bien non, vous ne rêvez pas, on vous demande bien cette fois-ci votre opinion pour concevoir et pour améliorer votre nouveau quartier. Pourtant, à peine arrivé dans la salle, et bien décidé ; cette fois-ci ; à vous faire entendre, et bien la messe est déjà dite. Vous découvrez que le projet est déjà défini et que vous faites figure de simple spectateur. Vous l'aurez compris, votre avis semble destiné à résonner dans le vide ... et vous n'avez plus qu'à rentrer chez vous ! <sup>1</sup>

Comme l'illustre cet extrait, elles invitent à faire réagir les interlocuteurs en deux minutes. Chaque participant joue un rôle bien défini. L'animateur s'assure du respect de la qualité délibérative. Il gère les temps de parole, recentre le débat et s'assure du respect de la parole de chacun. C'est le garant du dispositif. Les associatifs défendent un point de vue particulier. Ils illustrent concrètement certains arguments de la chronique. Les autres étudiants offrent des contrepoints, explicitent leurs travaux pour décaler le regard par rapports aux propositions de la mairie ou à des généralités parfois trop ancrées. Ils viennent appuyer les acteurs associatifs et habitants pour illustrer physiquement ce que signifie telle ou telle proposition. Les élus tempèrent les différentes positions et s'essayent à une synthèse dans une perspective pédagogique. C'est notamment ce qu'illustre la posture du maire par rapport à la démolition de la colline.

J'ai bien entendu tout ce qui a été dit. C'est une manière d'enjoliver les choses. [...]. Vous voyez, qu'est-ce qui a inspiré la réalisation de ce quartier ? Le modèle classique. On fait une place. [...] On fait une colline [...]. Comme on faisait dans les villages autrefois. [...] Et la colline, même si on en fait le panégyrique dans le commentaire, même s'il y a une part de fréquentation, mais pendant 40 ans, elle n'a jamais vraiment été appropriée par les habitants. C'est ça la vérité<sup>2</sup>.

Ainsi, le débat se caractérise par une bonne qualité délibérative. Bien sûr, les acteurs forts parlent plus, s'expriment mieux, et disposent de plus de ressources politiques et techniques, mais ils ne dominent pas pour autant le débat. Les apports techniques des étudiants, renforcent, structurent et crédibilisent le point de vue des habitants les moins aguerris à l'expression publique au point que le maire revienne sur la décision de raser la colline du

---

<sup>1</sup> Réhault, E. (2015). Billet politique. Echirolles.

<sup>2</sup> Sulli, R. (2015). Intervention plateau radio. Echirolles

quartier.<sup>1</sup> Cette bonne qualité délibérative s'explique aussi par le respect du rôle de chacun. Aucun des acteurs « n'a perdu la face » au sens goffmanien du terme.

Un individu garde la face lorsque la ligne d'action qu'il suit manifeste une image de lui-même consistante, c'est-à-dire appuyée par les jugements et les indications venus des autres participants et confirmés par ce que révèlent les éléments impersonnels de la situation. (Goffman, 2015, p.10)

Ce n'est pas uniquement une face individuelle, mais c'est une face collective. Il y a une reconnaissance mutuelle des acteurs. Leurs interactions passent également par la reconnaissance de ce qu'ils représentent. Contrairement, à ce qu'on observe classiquement dans les espaces de délibération, les individus qui s'expriment sont reconnus dans leur pouvoir de représentation. Les élus ne sont pas les seuls représentants légitimes des habitants du quartier comme l'illustrent les propos du premier adjoint, pour répondre à la critique récurrente de la faible participation des habitants.

C'est une bonne remarque. Ça ouvre toujours ce débat sur où sont les habitants, et sur les habitants sont-ils représentatifs ou pas [...] Il y a différents temps. Il y a des temps où on va avoir des habitants nombreux. Il va y avoir des temps où il va y avoir des réunions plus restreintes. Ce qui est important, c'est le cumul de tout ça. Et les gens qui viennent, ils ne parlent pas en leur nom. Quand ils représentent une association, ils viennent présenter... Tout à l'heure l'association jeunesse et espoir venait représenter une quinzaine de jeunes. Jeunes et plus adultes ont effectivement décidé de s'emparer de la question de l'emploi des jeunes. Quand on entend la personne qui représente Voix de femme on peut aussi imaginer que ce qu'il dit c'est des choses qui sont discutées dans son association. Il y a le nombre certes, mais ce n'est pas forcément le nombre qui amène le plus de choses.

Ainsi, la représentativité des acteurs associatifs devient une force pour la qualité délibérative. Évidemment, cela peut être une manière de justifier la faible mobilisation du quartier. Néanmoins il s'agit tout de même d'un changement de posture de la part des élus de la municipalité Échirolles. L'élu n'est plus le seul détenteur de la légitimité démocratique.

Ce changement de posture momentané doit néanmoins être remis en perspective dans les conditions dans lesquelles se déroule cet événement. En effet, dès que le dispositif n'est plus animé par un acteur autonome et que les rapports de forces ne sont pas équilibrés, on observe un basculement violent des postures de chaque acteur. Certains élus et techniciens profitent de l'occasion pour reprendre le pouvoir sur le nouveau dispositif et revenir à un modèle plus classique. C'est ce que montre l'ethnographie de l'atelier de concertation du 15 avril 2015, trois mois après le plateau radio.

---

<sup>1</sup>Alors que la proposition d'aplanir la colline et d'y installer un nouveau centre social semblait adoptée, le maire revient sur sa décision et explique que la proposition est discutable et que rien n'est gravé dans le marbre.

## 2.2 UN DISPOSITIF HORS DE CONTROLE : UN ATELIER DU *PRINTEMPS DE LA CONCERTATION*

Le 15 avril 2015, l'atelier « *comment développer les activités économiques et l'emploi ?* » ponctue le *printemps de la concertation* organisée par les villes de Grenoble et Échirolles et chapeautée par Grenoble Alpes Métropole. Il s'inscrit dans le cadre d'une série de quatre réunions thématiques se déroulant dans différents équipements publics de proximité (centres sociaux, MJC, bibliothèque) et se conclut le lendemain lors d'une restitution à la Butte. À partir des propositions issues de *l'Espace*, les usagers et habitants doivent échanger sur les principes du projet de renouvellement urbain. Le manque d'articulation entre les démarches, l'absence d'un cadre délibératif clairement défini, et le déséquilibre des rapports de force politico-institutionnel génèrent des incompréhensions et des conflits. Ce débat aboutit à l'éviction du laboratoire archAologie de la concertation.

L'atelier se déroule au centre social des Essarts. Le choix du lieu n'est pas anodin. Il montre la volonté municipale d'affirmer la dimension sociale du projet, tout en repositionnant le CCAS dans son pilotage<sup>1</sup>. Cet équipement<sup>2</sup> à la convergence de la place commerciale de la Convention, de l'école maternelle et primaire et sur le chemin du tramway, est le principal service public pour les habitants du territoire, notamment ceux confrontés à des difficultés socio-économiques. Géré par le CCAS, il est le bras armé de la politique sociale de la ville. Sa proximité avec la place de la Convention en fait un acteur majeur de celle-ci et un interlocuteur important de l'association de professionnels engagés dans le projet de renouvellement urbain.

L'atelier vise à établir des propositions à court et moyen terme pour favoriser le développement économique du quartier et l'emploi. Il semble en décalage avec les attentes des habitants et la capacité de la ville à répondre à ces problématiques. Les deux services de développement local et développement social coaniment la réunion. Après une rapide introduction par l'élu délégué à ces thématiques, la vingtaine d'habitants se répartit en deux groupes de travail, traitant chacun un thème. Ils doivent cibler les problématiques, les hiérarchiser et les détailler en actions concrètes.

Dans chacune des deux salles, au fur et à mesure de la discussion, le ton monte. Certaines personnes, en colère, critiquent fermement la municipalité en place. Ils soulignent « l'invisibilité des services publics de l'insertion sur le territoire », « les promesses non tenues

---

<sup>1</sup> En parallèle, une restructuration de la gouvernance du projet est en cours tant d'un point de vue politique que technique (chapitre 5.2).

<sup>2</sup> Il rassemble un pôle d'accès aux droits et une halte-garderie. Il propose également de nombreuses animations socio-culturelles pour les familles.

par les élus, lorsqu'ils venaient promettre de l'emploi à tous les jeunes du quartier [...] et les recrutements de complaisance ». Tant bien que mal, les techniciens consignent ces remarques et tentent de recentrer le débat. Jawad J., président de l'association Jeunesse et espoir, propose que les habitants puissent participer aux choix des entreprises travaillant dans le quartier. Après une petite heure de discussion, les deux groupes fusionnent. Les animateurs synthétisent chacun des débats et propositions. La parole est donnée à la salle. Un jeu de questions/réponses s'instaure entre élus et habitants. L'animateur (moi-même) distribue la parole. La discussion est tendue. Deux individus, n'habitant pas dans le quartier, interpellent la municipalité sur le manque d'emplois et les pratiques supposées clientélistes de la ville<sup>1</sup>. Le ton monte. Les gens discutent entre eux. Beaucoup d'habitants souhaitent parler, mais la réunion arrive à son terme. L'adjoint à l'urbanisme me fait signe de clôturer la réunion, mais j'ai déjà proposé à la présidente du laboratoire archAologie d'intervenir pour présenter le travail réalisé avec certains habitants du quartier.

- Présidente de l'association : « Les habitants du quartier ont travaillé sur des microprojets qui pourraient être une manière de développer de l'emploi. Par exemple, il y a le kiosque. (Gabrielle montre le plan.) Vous voyez, c'est les jeunes du quartier qui ont réfléchi à cela. Il pourrait être un espace de représentation de spectacles en plein air et à l'abri de la pluie. Ça permettrait également aux jeunes de se retrouver et de ne pas squatter les cages d'escaliers.... Puis, vous voyez, en plus il pourra être construit dans le cadre d'un chantier d'insertion. D'ailleurs, j'ai vu les entreprises et elles sont d'accord pour embaucher des jeunes du quartier et nous avons les financements. »
- « C'est cela votre projet pour le quartier ? Construire des kiosques pour les jeunes, pour qu'ils évitent de squatter dans les montées ? Ceci n'est pas acceptable ». Répond l'un des deux habitants véhéments.

*Des moqueries commencent à se faire entendre. Une certaine colère s'installe.*

- La directrice adjointe du CCAS ajoute à la destination de la présidente de l'association : « On ne peut pas se moquer des habitants de cette manière. Nous ne pouvons pas laisser dire des choses pareilles. »

Les discussions vont alors dans tous les sens. Je parviens à clôturer la réunion, mais les débats continuent à l'extérieur de la salle. L'adjoint à l'urbanisme, puis la directrice du CCAS interpellent le coordinateur du projet de renouvellement urbain, lui expliquant qu'il va falloir « trouver une solution » pour « la démarche de l'espacerie ». Ma responsable hiérarchique me signifie dans la foulée que ça ne peut pas continuer comme cela. L'intervention de la présidente de l'association archAologie crée alors ce que Goffman nomme une « rupture de

---

<sup>1</sup> Ces deux individus n'habitent pas dans le quartier. Ils sont présents à toutes les réunions publiques depuis le non renouvellement du contrat du mari de l'un des deux. Très méfiant vis-à-vis de la mairie, ils me confient qu'ils participent pour contrôler ce que fait la mairie.

cadre ». Les cadres de l'activité sont des « prémisses organisationnelles que nous confirmons en même temps mentalement et par notre activité » (p 242, Goffman). Ces opérations permettent aux individus d'orienter leur engagement dans l'action. La plupart du temps pour agir de manière convenable en société, parfois pour piéger ou manipuler autrui (ibid. p338). Ainsi, en intervenant, elle se fait porte-parole des habitants, alors qu'elle ne les incarne pas socialement et ne dispose pas de mandat pour cela. Cette rupture crée un espace d'une part pour la directrice du CCAS, mais aussi pour l'élu adjoint à l'urbanisme de mettre fin à la démarche de l'Espace et de reprendre en main le pilotage du processus de concertation.

Les jours suivants, face au tôle de la réunion, le travail de l'association archAologie est redimensionné. Le projet de kiosque jusque-là soutenu par le directeur de projet est abandonné<sup>1</sup>. Un projet d'une moindre ampleur est envisagé pour conclure le travail avec l'association et débiter la constitution du conseil citoyen. En parallèle, l'adjoint à l'urbanisme, en concertation avec la direction générale du CCAS, milite auprès du maire pour rompre le partenariat avec l'association<sup>2</sup>. Il argumente l'importance de reprendre en main la concertation avec un dispositif plus classique. De cette manière, il critique indirectement le travail du premier adjoint et de ses services tutélaires. Finalement, le maire valide la rupture du partenariat avec l'association et accélère la réorganisation de la gouvernance du projet de renouvellement urbain. Il revient sur un modèle de réunions plus classiques, notamment avec la tenue des comités de quartiers, pour préparer en bonne et due forme la création des conseils citoyens.

### 2.3 UN DISPOSITIF SOUS-CONTROLE : LE COMITE DE QUARTIER VILLE NEUVE

Le comité de quartier du 29 mai 2015 est intéressant à un double titre. Il est représentatif des dispositifs participatifs largement répandus en France, dans sa forme, sa structure et son organisation. En même temps, il se déroule dans un contexte où les tensions sont exacerbées, éclairant plus précisément certains rapports de force parfois plus dilués. A la suite du Printemps de la concertation qui a abouti à la rupture du partenariat avec l'association Laboratoire archAologie, le maire souhaite revenir sur une offre de participation plus traditionnelle et lisible selon lui. De ce fait, les comités de quartiers et les réseaux des centres sociaux redeviennent les principaux espaces de débats publics sur le projet de renouvellement urbain. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, c'est un dispositif qui est principalement destiné à un certain type de public, de la classe moyenne blanche et aux représentants des associations affiliées à la commune. La mise en scène du débat traduit parfaitement cette

---

<sup>1</sup> Lors d'une réunion, le directeur du projet de renouvellement urbain avait garanti une enveloppe financière pour sa réalisation.

<sup>2</sup> Ce sont le directeur de cabinet et le directeur de la communication qui me le feront savoir.

volonté, en légitimant certaines prises de parole au détriment d'autres ce qui aboutit à la stigmatisation et l'exclusion de certains publics « indésirables ».

### Encadré 30 : Comité de quartier Ville Neuve – 29 mai 2015



Figure 50: panneaux d'information (source : ville d'Echirolles)



Figure 50: comité de quartier (source : ville d'Echirolles)

La réunion se déroule dans le réfectoire de l'école, au nord du quartier Surieux. Une centaine de chaises sont disposées dans la salle. Le rendez-vous est à 18 h, mais dès 17 h 50, les premiers habitants affluent. En attendant, ils émargent, répondent à un questionnaire sur la refondation des comités de quartiers et lisent les informations générales sur des démarches en cours ou sur des manifestations à venir (figure 49). À 18 h, la majorité du public est présente. Les élus de l'exécutif continuent d'arriver. Ils s'installent en rang d'oignon face à l'assemblée et discutent (figure 50 et 51). À leur droite se trouve un écran sur lequel les images des projets apparaissent. L'agente responsable de la « démocratie locale » gère l'animation. Son collègue (moi-même) transmet le microphone aux participants. Une troisième fonctionnaire s'assure de la retranscription des discussions.

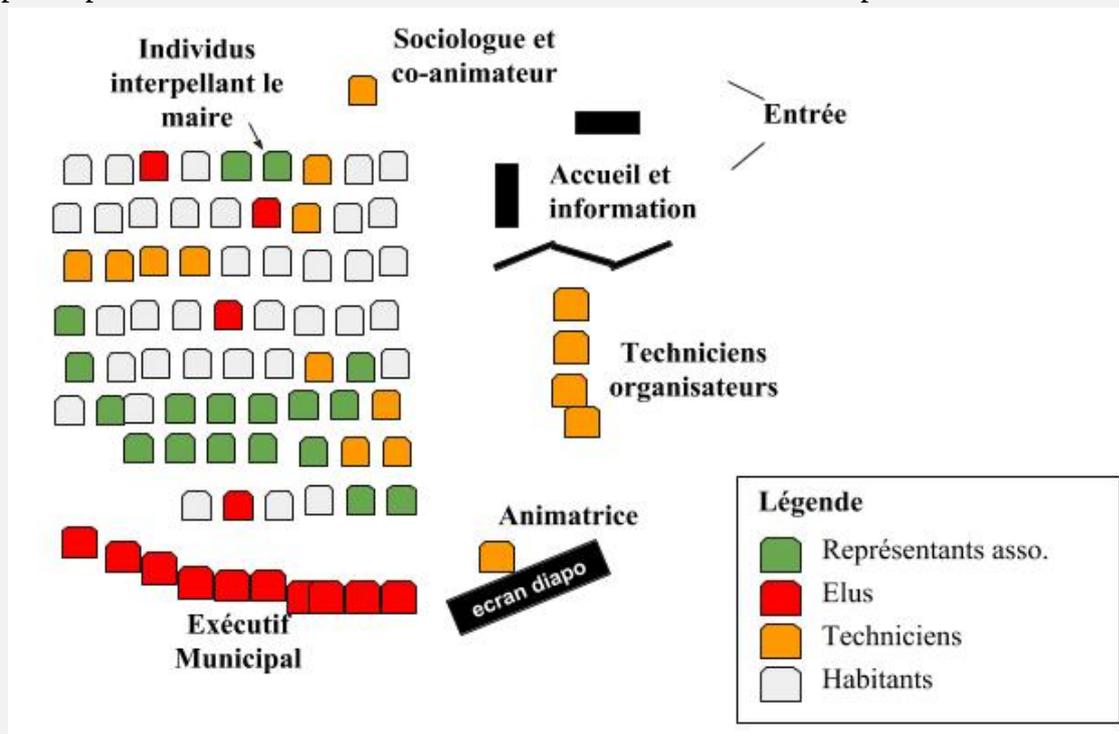


Figure 51 : Schéma de l'organisation spatiale du comité de quartier

Arrivent alors deux personnes en fauteuil roulant. Le réfectoire n'est pas accessible aux PMR. Après un léger embarras de la part des agents, quatre d'entre eux décident de porter le fauteuil électrique. L'autre, un enfant, est porté par son père. Avec une vingtaine de minutes de retard, le maire arrive (sans s'intéresser aux individus bloqués face aux marches), il commence alors la réunion, sans attendre que les deux personnes à mobilité réduite aient fini d'être transportées. L'animatrice invite tout le monde à s'asseoir et le maire commence son introduction face à une assemblée d'environ quatre-vingts personnes (association, habitants et professionnels du quartier). L'ensemble des représentants de l'exécutif municipal sont blancs, tout comme la majorité des participants. Seules quelques personnes racisées se situent au fond de la salle et forment un groupe. Il se compose uniquement d'hommes. Cinq d'entre eux habitent le quartier des Essarts, deux ont des responsabilités associatives. Deux autres sont respectivement directeur et directeur adjoint des deux centres sociaux et le dernier est un conseiller municipal. Tous ont grandi dans un des quartiers de la ville d'Échirolles. Une autre conseillère municipale, membre de la majorité, est également au fond. Elle ne fait pas partie du groupe, mais s'occupe de son enfant en l'absence d'une garderie. Elle refuse de s'installer avec les adjoints, alors que le directeur de cabinet l'y lui invite, justifiant qu'on lui demande uniquement quand on se trouve dans un quartier populaire<sup>1</sup>.

Après une vingtaine de minutes d'introduction portant sur la métropolisation et le renouvellement des instances de démocratie locale, des discussions se font entendre au fond de la salle. Les gens commencent à s'impatienter, des sourires et des clins d'œil s'échangent. La parole est donc passée à la salle. Trois personnes situées dans les premiers rangs interrogent le maire concernant la gestion des espaces publics suite aux transferts de compétences vers la métropole. Puis un homme interpelle le maire, car son association n'aurait pas reçu de subventions pour organiser sa fête de quartier. Le ton est légèrement agressif, mais l'ambiance reste posée. Le maire répond que « toutes les associations sont soutenues pour organiser des fêtes de quartier. Il faut plus d'un an d'existence et avoir réaliser une demande dans le cadre du fond d'initiative habitante (FIH) ». L'individu téléphone à quelqu'un pour s'assurer que la demande a été faite. Il sort de la salle en me précisant qu'il reviendra avec le document en question. (Il ne reviendra pas pendant la soirée). Puis le maire répond aux trois questions précédentes. Sa réponse se tourne en cours magistral. Les 15 minutes d'explication font ressurgir le brouhaha, la parole revient à la salle. Jawad J., président de l'association Jeunesse et espoir, interpelle le maire concernant le besoin d'un local pour son association. Il rappelle qu'elle œuvre pour l'insertion des jeunes et que la mairie souhaite mutualiser les locaux associatifs. De ce fait, il ne comprend

---

<sup>1</sup> Elue de la majorité au conseil municipal, entretien avec l'auteur, 19/01/2016

pas « pourquoi [il] ne pourrait pas partager celle des Franco-Marocains<sup>1</sup> ». D'autres participants poursuivent. Le maire commence à répondre. Jawad J. m'appelle pour me demander d'être près de lui afin de pouvoir répondre au maire. Je m'exécute Il n'aborde pas la question de Jawad J. La pression commence doucement à monter dans le fond de la salle face à l'absence de réponse du maire. Après quelques minutes, le maire réagit à l'interpellation. Il argumente qu'il y a un certain nombre de procédures à respecter. Jawad J. lui coupe la parole, en l'accusant de mentir. Le maire sort de ses gonds. Il précise que Jawad J. « terrorise le quartier et menace la mairie ». Jawad J., plus calme, rétorque qu'« il existe des tribunaux pour cela, si tel était le cas ». Le maire explique avoir saisi le procureur de la République. Ensuite, Jawad J. revient sur le fait qu'il a besoin d'un local pour obtenir un contrat avec un bailleur qui pourrait aboutir à son embauche et à l'organisation d'un chantier d'insertion. L'élu acquiesce et dit que cela peut être une possibilité. Le public reprend son calme. Le maire continue son propos sur les projets de la ville. L'ensemble du fond de la salle finit par partir. La réunion continue normalement. Le directeur du service urbanisme présente à son tour le projet de renouvellement urbain puis un échange s'engage sur la même forme. Cette fois-ci, le maire n'est pas le seul à répondre. L'adjoint à l'aménagement urbain prend également la parole. À chaque sujet, les habitants posent des questions de manière individuelle et les élus essaient de faire des réponses en synthétisant la vision municipale. Progressivement, les habitants quittent la salle. À 20 h 30, le maire clôture la réunion.

À la fin, le directeur du centre social me conseille de dire que Jawad J. m'a volé le microphone. En effet, une collaboratrice de cabinet, puis une adjointe au maire, m'expliquent successivement que je ne peux « pas laisser le micro à un individu comme ça » et que quand « le maire parle, ça doit être le seul à parler ». Ensuite, la conseillère municipale s'occupant de son enfant me prévient, de manière bienveillante, qu'il faut que je fasse attention, car ce serait de ma faute si les gens coupent les élus, ce qui pourrait être préjudiciable à ma carrière. Elle fait notamment référence à une réunion où je lui avais donné le microphone, et elle avait alors contredit son adjointe de tutelle alors qu'elle s'était trompée sur le fonctionnement des centres sociaux. L'élu à l'aménagement urbain pour sa part quitte le comité de quartier particulièrement énervé. Il s'entretient avec certains fonctionnaires. Il leur parle de Jawad J. en expliquant qu'il y a une montée du salafisme dans le quartier.

---

<sup>1</sup> L'association des Franco-Marocains est une association échirolloise créée en 2008 et disposant d'un local dans le quartier Essarts-Surieux. Chaque année, elle organise une fête de quartier en présence du maire. Son fonctionnement n'est pas clair et il est difficile d'avoir des informations sur cette association. D'ailleurs, il semble que ce soit l'une des rares associations qui ne soit pas soumise à la nécessité de partager son local avec une autre association dans le cadre de la rationalisation des locaux. Au regard des membres du bureau de l'association, il semble qu'elle soit une émanation de l'association culturelle gérant la Grande Mosquée d'Échirolles.

Pour comprendre le déroulement de cette réunion et les conflits qui en émergent, il faut revenir sur ce qu'est le comité de quartier. Il est pensé comme un espace de la communication municipale et d'échange entre le maire et ses administrés. Bien qu'il y ait une volonté politique de renouveler l'offre et le contenu, pour « arriver vers plus de coproduction » comme le signale la directrice générale adjointe, finalement, cela se heurte à des pratiques déjà bien instaurées. « Il y a une forme, ici, qui est très établie, qui est en gros, les élus sont là et on échange avec la population sur cette base-là, sur des éléments qui sont assez construits. » En effet, comme elle le dit, « [les gens] viennent pour voir le maire, pour l'entendre »<sup>1</sup>. L'ensemble de la réunion se déroule dans cette perspective. Elle vise alors à construire un dialogue entre les administrés et l'exécutif municipal, et en particulier le maire.

Contrairement au cas brésilien, l'organisation de la discussion ne permet pas aux citoyens de formuler une demande collective. La reformulation de « l'intérêt général » est uniquement permise par les élus. Cette démarche, très cadrée par la municipalité, ne laisse que peu de place aux citoyens, qui ne peuvent que réagir aux présentations, ou poser des questions. La discussion est davantage un exercice de pédagogie, où le maire est le principal protagoniste. Il doit, à lui seul, parler plus de la moitié du temps. Les autres membres de l'exécutif font de la figuration. Le choix de l'école comme lieu de réunion est particulièrement symbolique. C'est un espace qui semble répondre à l'idéal démocratique. Elle est « ouverte sur le quartier, disposant généralement de place et de chaises, associées par l'exercice du vote à la pratique démocratique, en affinité peut-être avec l'idéal d'éducation politique que caressent certains acteurs politiques » (Blondiaux et Leveque, 1999, p. 36). Néanmoins, dans une pratique quotidienne, elle est associée au système scolaire, parfois perçu négativement par certains publics (Nez, 2016). De ce fait, elle est liée à un certain nombre de règles qui peuvent accentuer la dissymétrie des rapports de force. Le rôle du maire semble se confondre avec celui du maître.

L'organisation spatiale n'est pas sans rappeler celle d'une salle de classe, au service du contrôle de la parole des participants. Même si le public est libre de sortir quand il le souhaite, il se retrouve symboliquement captif. En effet, il fait face à l'exécutif à côté duquel se situe un écran projetant les projets. Autour se trouvent différents fonctionnaires assurant l'animation de la discussion ou la prise de note. D'autres sont là pour gérer les conflits au cas où ils émergeraient, comme c'est le cas avec le président de l'association Jeunesse et espoir. Le policier municipal, assis avec les organisateurs, l'accompagne dehors.

L'animation sert également l'exécutif. En principe, les animateurs garantissent la tenue de l'ordre du jour, la répartition équitable de la parole, le respect du temps imparti, et la

---

<sup>1</sup> Lorena S., directrice générale adjointe, 06/01/2016, entretien avec l'auteur.

régulation des éventuelles tensions interpersonnelles. Or, le lien hiérarchique qu'entretiennent les agents<sup>1</sup> avec les élus empêche ces missions. En effet, les conseils bienveillants et les remarques faites à la fin de la réunion auprès de l'agent responsable du microphone illustrent la pression reposant sur le personnel administratif dans la gestion des réunions publiques. Les fonctionnaires ne sont pas garants de l'équilibre des rapports de force et de la répartition équilibrée des prises de position, mais doivent assurer l'expression libre des élus locaux. D'ailleurs, le maire s'impose souvent comme le principal animateur. Il introduit et distribue la parole. Il occupe la majorité des discussions. Les autres élus restent silencieux, sauf les deux premiers adjoints qui parfois interviennent sur leurs domaines de compétence. C'est symptomatique de la distribution du pouvoir au sein de l'exécutif municipal.

La structure de l'échange est favorable à une individualisation des demandes et à un renforcement du discours politique. L'organisation de la prise de parole qui débute par des présentations relativement techniques suivies par un jeu de questions-réponses participe à traitement singulier des citoyens. Les habitants ne disposent pas des documents en amont., Ils découvrent les sujets et ne peuvent donc que réagir ce qui se limite souvent à des questions de compréhension ou à la formulation d'objections. De plus, le maire reformule et synthétise les propos des habitants avant d'y répondre. De ce fait, il se positionne comme unique porteur de l'intérêt général empêchant toute forme de réflexion collective. D'ailleurs, les services préparent les réponses en amont de la rencontre. Néanmoins, ce rituel bien ficelé peut rapidement être déstabilisé lorsqu'un individu ne respecte pas l'ordre établi. De ce fait, Jawad J., en coupant le maire et en remettant en cause sa parole, rompt le cadre de l'interaction, et bouscule le rapport de force. Cette interpellation est envisageable, car elle est légitimée par d'autres individus, dont des élus et des techniciens. En effet, la connivence entre le groupe du fond laisse à penser que l'intervention était préparée. Jawad J. fréquentait régulièrement les agents du centre social afin de formaliser son association, ce qui sous-entend que la question du local avait été abordée avec ces derniers. De plus, la demande relative à l'occupation du local des Franco-Marocains apparaît stratégique. Si l'on se fie aux déclarations de certains responsables municipaux, cette association dispose de privilèges particuliers, notamment celui de ne pas être obligée de partager son local<sup>2</sup>. Ces privilèges peuvent être liés au fait qu'ils disposent d'un réservoir de vote relativement important, notamment car ils disposent de liens privilégiés avec la communauté musulmane. En effet, certains membres de

---

<sup>1</sup> Dans la fonction publique territoriale, les agents sont soumis à une double hiérarchie, politique et administrative. Même si en principe, le rôle et la place de chacun sont très clairs, la réalité est différente, les fonctionnaires et élus fonctionnant souvent de pair.

<sup>2</sup> Une note de la part du service patrimoine bâti stipule que la rationalisation des locaux associatifs est nécessaire dans le but de réduire les dépenses budgétaires. Le service de la vie associative est responsable de ce chantier.

l'association sont aussi membres du bureau de la grande mosquée d'Échirolles. Jawad J. menace ainsi indirectement le maire de mettre à jour cette relation clientélaire.

Au premier abord, la réaction du premier magistrat apparaît disproportionnée. Alors que le président de l'association est vêtu d'une djellaba, arbore une longue barbe et a le crâne rasé, le maire n'hésite pas à jouer sur un registre raciste et stigmatisant, en accusant cette personne de « terroriser le quartier », quelques mois seulement après les attentats de Charlie Hebdo et de l'Hyper Cacher. Même si elle choque certains individus, cette stigmatisation grossière ne heurte d'ailleurs pas l'assemblée. En effet, la progression supposée d'un islam rigoriste dans le quartier<sup>1</sup> associée à une montée de l'islamophobie dans la ville conforte la position du maire dans la défense de l'ordre républicain et participe à exclure les publics en raison de leur couleur de peau et appartenance religieuse supposée, comme le confirme certains participants.

On est dans un comité de quartier. Le comité de quartier, pour moi, c'est une instance qui a vocation à attirer un certain public. Le public ciblé, [...] il est très vieillissant et très blanc. Très clairement. Du coup, dans cette instance, avec ces publics, on va traiter d'un certain nombre de questions et de sujets qui vont nous permettre de nourrir un peu cette électorat de personnes vieillissantes. [...] il y a des instances qui sont faites par certaines personnes. Je crois que c'est ce qui se fait dans les instances comité de quartier. [...] ça craint, on ne s'en rend même pas compte. Ça se fait naturellement. Moi, comme d'autres professionnels, ou élus issus de l'immigration. Avec les habitants, on est dans le même lot. On n'est pas chez nous. On n'est pas dans une instance qui nous est destinée. (Samir K., entretien avec l'auteur, 04/01/16)

On n'a pas notre place. On restera toujours aux yeux de ces hommes politiques un arabe de quartier. Même s'ils t'écoutent, c'est comme s'ils te n'écoutaient pas. Pour eux, tu n'es pas à leur niveau, t'es rien du tout. (Jawad J., entretien avec l'auteur, 18/01/2016)

Mais cette attaque du maire doit également être remise dans son contexte politique. Depuis quelques semaines, certains membres racisés de la majorité, habitants les quartiers populaires, boycottent le conseil municipal. Ils se retrouvent notamment autour de la figure de l'ancien directeur général du CCAS et quelques-uns de ces cadres (chapitre 5.2.3). Ils composent le groupe du fond. Ainsi, la réaction du maire semble dépasser la stigmatisation d'un seul individu, mais s'inscrit dans une stratégie plus large de délégitimation de l'ensemble de ses opposants momentanés.

C'est une blessure supplémentaire. Je parle de blessure parce que vraiment c'est le cas. Quand tu es animé par des convictions, quand t'as partagé du temps, des années, une histoire, avec des gens dans cette ville. Avec le maire. Parce qu'on parle de lui. Je veux parler de lui. Moi,

---

<sup>1</sup> Nous n'avons à ce sujet aucune donnée objective. Néanmoins, depuis les attentats de janvier 2015, la préfecture à travers la déléguée du préfet invite les professionnels du territoire

j'ai passé du temps avec ce mec. Je me suis engagé à ses côtés. Je me suis mouillé. Pour qu'il vienne cartonner un mec comme Jawad J., dans une instance comme celle-là, dans des clichés comme ceux-là, avec une violence comme celle-là. Je me suis senti humilié. Plus que Jawad J., parce que finalement, B., il n'avait pas forcément conscience à ce moment-là de la gravité de la position du maire. C'était une position extrêmement grave. Tu mets un mec du FN, c'est la même. (Samir K., entretien avec l'auteur, 04/01/16)

D'ailleurs, il est particulièrement frappant de voir à quelle vitesse le calme est retrouvé. En effet, lorsque l'individu aborde la possibilité d'obtention d'un emploi, alors le maire s'apaise. Chacun retrouve sa position initiale. Le rapport clientéliste est alors particulièrement visible.

## 2.4 LA DIFFICULTE DE CONSTRUIRE UNE DEMANDE COLLECTIVE : LE CAS DU CONSEIL CITOYEN ESSARTS-SURIEUX

Après le tollé de la démarche de *l'Espacerie*, la ville se veut volontariste dans la construction du conseil citoyen, tout du moins dans les apparences. Pour capter les financements de l'ANRU et concurrencer le voisin grenoblois, elle est la première commune<sup>1</sup> de la métropole à s'engager en y dédiant des moyens humains et financiers<sup>2</sup>. Après avoir largement mobilisé les citoyens, la municipalité, dès septembre 2015, accompagnée par la société coopérative d'éducation (SCOP) l'Orage, forme les citoyens. La première journée de formation se déroule le 19 septembre à la Butte. Sur les 18 membres, seuls deux sont absents. Lors de cette première rencontre, les participants apprennent à se connaître. Mêlant différentes méthodes d'animation de travail en groupe et de prise de décision collective, ils définissent les modalités de fonctionnement, les valeurs, mais également les sujets prioritaires à traiter. À la fin de la journée, trois thèmes principaux émergent : réhabilitation des logements sociaux et des copropriétés, création d'un lieu pour les jeunes pour éviter les squats dans les halls d'escalier, améliorer l'information des habitants sur leurs droits et devoirs. Pour des raisons de disponibilité, la deuxième journée de formation se déroule en fins d'après-midis, les 12 octobre et 7 novembre. La première soirée est dédiée à l'approfondissement du conseil citoyen. Ce dernier choisit de devenir une association de loi 1901, dont le but est d'« améliorer la vie dans le quartier et se faire entendre par les institutions en étant porteur de projets et en influençant les projets qui impactent le quartier. »

Un bureau sera constitué par tirage au sort (au sein des volontaires). [...] Il n'a qu'un rôle statutaire, les membres n'ont pas plus de pouvoirs que les autres. L'ensemble des décisions est

---

<sup>1</sup> Il sert de base aux autres conseils citoyens des communes voisines, en dehors de Grenoble, dont la municipalité instaure les « tables de quartier » dans les QPV et généralise les conseils citoyens à toute la ville en lieu et place des conseils de quartier.

<sup>2</sup> Une enveloppe de 2000 euros est dédiée au lancement des conseils citoyens par la préfecture. Je suis dédié à son organisation.

pris collégialement par consensus, par la moitié au minimum des membres du conseil. Le conseil est composé de 30 habitants au maximum. Le conseil se renouvelle d'au moins un tiers tous les ans. Dans ce tiers « recruté » (10 personnes), un tiers des places (3 places) doit être réservé à des personnes tirées au sort au sein de l'ensemble de la population du quartier. Les autres étant des personnes volontaires (association, commerçant, habitant).<sup>1</sup>

Les conseillers citoyens définissent également les conditions formelles du fonctionnement interne. Le conseil se réunit tous les mois. Quatre fois par an, il s'ouvre aux partenaires (habitants, associations, institutions). Ils détaillent le déroulement de chaque rencontre. Un garant, tiré au sort, s'assure de la répartition du temps de parole et du respect des deux heures de réunion. Un autre individu réalise le compte rendu. Au début des réunions, chaque participant explique ce qu'il a fait en lien avec le conseil citoyen depuis la précédente rencontre. Ensuite, les conseillers portent la parole des habitants rencontrés, avant de se focaliser sur un sujet spécifique. À la fin de la discussion, ils définissent les prochaines dates. Elles doivent varier afin que chacun puisse venir. Ils établissent également leur fonctionnement avec les acteurs externes.

On sélectionne là où on va. Les participants sont mandatés par l'ensemble du conseil, par rapport aux envies et aux disponibilités des membres. Quand une personne n'est pas mandatée pour participer aux instances elle peut y aller quand même mais en observatrice (en le disant dans l'instance). Forme de mandat semi-impératif : le mandat est ciblé sur des thèmes décidés par le conseil citoyen. Possibilité de révoquer les mandats s'ils ne sont pas clairs<sup>2</sup>.

Lors de cette deuxième réunion, quatre personnes sont absentes, mais ce ne sont pas les mêmes que la première fois. Deux d'entre elles ne reviendront jamais. Enfin, la troisième séance vise à travailler spécifiquement sur l'ANRU. Il s'agit de préparer les prochaines réunions qui auront lieu avec les élus sur le renouvellement urbain du quartier. Un « arpentage »<sup>3</sup> est réalisé sur un document portant sur l'ANRU. Ensuite, les citoyens hiérarchisent les problématiques qui les interrogent et établissent une série de questions aux élus.

Malgré cet accompagnement par un tiers puis par le chercheur dans la constitution du collectif, notamment dans l'apprentissage des règles de la délibération et de la prise de décisions, les 18 participants se démobilisent progressivement face à la difficulté de construire une demande collective. La diversité des profils des participants, des motifs de leur engagement, de leurs attentes et de leur modes d'action complique l'établissement d'un consensus (1). De plus, la faible coopération, voire la répression, de la mairie une fois la

---

<sup>1</sup> Scop l'Orage, 2015, Compte-rendu Conseil Citoyen Essarts-Surieux, Échirolles.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> L'arpentage est une méthode de découverte à plusieurs d'un document ou d'un corpus de documents, en vue de leur appropriation.

démarche initiée et l'association créée, empêchent les habitants d'avancer concrètement (2). De ce fait, certains acteurs se trouvent minoritaire. Ils radicalisent leur position, puis démissionnent de la démarche.

#### 2.4.1 DES ATTENTES ET DES CONCEPTIONS DIVERSES

Lors de la réunion du 1er décembre 2015, les conseillers suivent très précisément les techniques d'animation travaillées précédemment. Un maître du temps est tiré au sort et l'ordre du jour a été préalablement défini. Après avoir fait un tour de table pour que chacun raconte ses actions depuis la dernière réunion, il se lance dans l'écriture des statuts de l'association. Mais la discussion s'enlise. Les participants souhaitent détailler l'objectif de l'association, mais des conceptions très diverses émergent. Elles reflètent des attentes et des conceptions variées du rôle du conseil citoyen. Après la réalisation d'entretiens individuels avec chacun des conseillers citoyens, on peut distinguer quatre motifs de participation.

- **Résoudre des problèmes individuels.** Il peut s'agir d'obtenir des informations pour pouvoir vendre son appartement, améliorer ses propres conditions de vie, ou faciliter des démarches administratives. Les personnes guidées par ce seul intérêt sont peu présentes et lorsqu'elles le sont, elles ne persistent pas à fréquenter ces instances dans la durée. Il n'est donc souvent pas l'unique motif de l'engagement, bien qu'il soit nécessaire pour maintenir l'investissement. Dans certains cas, il peut être le moteur d'une première venue<sup>1</sup>.
- **Gérer les problèmes de proximité.** Dans le langage institutionnel, on fait référence à la gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP). Elle est la principale préoccupation des participants.
- **Transformer le quartier.** Ils font référence à l'amélioration de l'image du territoire ou aux rééquilibres de l'offre de logements dans des objectifs de mixité sociale. Dans tous les cas, la transformation doit bénéficier aux habitants actuels. Ce motif est moins inductif, néanmoins l'idée fait consensus collectivement.
- **Faire évoluer les politiques publiques.** Pour quelques individus (2-3 personnes), l'enjeu est de modifier en profondeur l'action publique. Cette motivation est moins explicite. Elle est sujette à discorde lors des débats, opposant des conceptions divergentes du rôle du conseil citoyen. Pour la majorité des participants, il n'a pas vocation à faire de la « politique »<sup>2</sup>. Il doit améliorer leur mise en œuvre, mais pas les transformer.

---

<sup>1</sup> C'est le cas de deux propriétaires qui souhaitent vendre leur appartement.

<sup>2</sup> Cette dépolitisation du rôle du conseil citoyen traduit le rejet des participants pour le système représentatif. Néanmoins, cette dépolitisation semble surtout être un affichage bien plus qu'une règle. Dans ce cadre, les

Ces différentes attentes ne sont pas exclusives les unes des autres. Les citoyens ont tous des motivations personnelles, mais ne les dévoilent jamais dans un cadre collectif. Les deuxième et troisième motifs sont au contraire les plus courants et les plus consensuels, car ils ne sont pas directement liés à « la politique » (Masclat, 2003). Ces volontés renvoient à des conceptions très différentes du conseil citoyen et de ses prérogatives. Sur mes conseils, les habitants reprennent la formulation faite avec la SCOP l'Orage qui leur permet de couvrir un vaste champ d'action. Outre ces attentes, les modes d'intervention divergent également. Pour la majorité des participants, le conseil citoyen doit faciliter le dialogue entre les habitants et l'institution municipale. Loin d'une approche agonistique de la participation, ils ne songent pas à entrer en conflit avec la mairie. D'autres, moins nombreux, l'envisagent<sup>1</sup>. Ce refus du conflit peut s'expliquer par les coûts sociaux induits. Les conseillers ne sont pas des « professionnels de la participation ». Ils souhaitent partager de « bons moments »<sup>2</sup>, sans que cela n'impacte trop leur vie privée. De plus, la quasi-totalité des associations représentées touchent des subventions de la part de la ville et certains des habitants ont des relations privilégiées avec les élus ou avec l'administration. Un affrontement avec la municipalité serait préjudiciable. Quitter l'instance semble alors moins coûteux.

Mais ces différences de points de vue ne perturbent pas la qualité du débat. Les participants s'écoutent calmement et argumentent. Par contre, sur deux sujets sans relation avec les prérogatives de l'instance, la tension est plus palpable. Le premier résulte d'un conflit entre deux représentantes associatives. L'une accuse l'autre de médisance. Elle lui reproche de répéter les discussions internes sans mandat. Cette critique s'ajoute à un procès en légitimité entamé depuis la création du conseil. Il émerge sur fond de concurrence entre ces deux associations de femmes. Face à la diminution des subsides municipaux, elles s'affrontent pour l'organisation d'activités de proximité<sup>3</sup>. Néanmoins, les participants apaisent la discorde et rappellent le caractère non public des débats.

Le second fait suite à une proposition de deux participants blancs et non-musulmans de réagir aux attentats du 13 novembre. L'un d'eux souhaite un positionnement public de l'instance à ce sujet. L'autre suggère d'entamer un travail avec les écoles contre « la radicalisation des jeunes ». Le malaise s'installe. Un conseiller rétorque qu'« il faut dédiaboliser les musulmans et aller les voir. Il faut arrêter de leur demander de se justifier ». Le ton monte légèrement. La majorité des membres du conseil citoyens est de confession musulmane ou racisée. La

---

habitants font référence à la politique partisane. Elle est souvent décriée. Leur engagement individuel n'étant selon eux pas politique.

<sup>1</sup> En fonction des thèmes abordés et des acteurs engagés, les participants peuvent privilégier une posture plutôt qu'une autre.

<sup>2</sup> Les participants soulignent régulièrement que participer est également une manière de faire de nouvelles rencontres.

<sup>3</sup> Les sorties à Lyon, Paris ou la Grande-Motte sont « prises d'assaut » par les familles. Elles sont parfois un des rares moyens de partir en vacance.

remarque, dans le climat national, couvre certains relents d'islamophobie. La porteuse de la proposition répond qu'elle « aimerai[t] bien rentrer dans une mosquée, mais [ça lui] est interdit ». L'ignorance de son propos fait rire tout le monde. En se moquant gentiment, ils lui expliquent que c'est faux et proposent de constituer un groupe pour rencontrer les imams du quartier. Tous souhaitent y participer. Finalement, la réunion se conclut dans la bonne humeur autour d'un repas partagé. Les citoyens décident d'inviter les adjoints à la démocratie locale et à la vie associative la prochaine fois pour résoudre les questions administratives et matérielles.

Ces conflits sont rapidement désamorcés collectivement, néanmoins ils présagent des tensions sous-jacentes et sont symptomatiques de l'absence de confiance entre les citoyens. Dans ce type d'instances, les relations interpersonnelles pèsent sur la dynamique collective. Certains se connaissent depuis de longues années. Ils ont fréquenté les mêmes écoles, le même quartier depuis plus de 30 ans. De ce fait, ils ont un passif que je ne connais pas. Certains entretiennent des conflits de plus ou moins longue date avec la mairie, comme c'est le cas pour Soufiane E. ou Jawad J. Ainsi, la construction d'un dispositif de toute pièce à travers des modes de sélection différenciée aboutit à la constitution d'un groupe très hétérogène dont les attentes et les manières de concevoir l'instance divergent fortement. À court terme, on observe que le manque de confiance entre individus complique l'exercice de la délibération malgré l'apprentissage de certaines techniques. Ma présence, comme agent municipal, et celle du garant de la parole permet de maintenir une qualité de débat. Les participants s'écoutent et je peux les informer du cadre légal mais aussi des positions de la mairie. Cependant, face au manque de cohésion dans le groupe, la répression de la mairie va vite faire éclater le collectif.

#### 2.4.2 « UNE REPRESSION A BAS BRUIT »<sup>1</sup> ?

Les conflits interpersonnels ou même idéologiques ne sont pas suffisants pour comprendre la démobilisation progressive des membres du conseil citoyen. La lettre de démission de l'une des membres nous offre une hypothèse complémentaire : la répression du conseil citoyen par la municipalité. Valérie J. (portrait 28) fait référence à « des manœuvres, que l'on peut assimiler à de la manipulation ». « Les problèmes organisationnels », la « rétention d'information », « les promenades de réunions en réunions » sont autant d'arguments qui la poussent à quitter le conseil citoyen. Mais ces éléments sont-ils simplement l'interprétation d'une habitante loin des contraintes administratives ou résultent-ils d'une stratégie délibérée de démobilisation orchestrée par la municipalité ?

---

<sup>1</sup> Référence à l'article : Talpin Julien, 2016, « Une répression à bas bruit. Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires ». *Métropolitiques*. Adresse : <http://www.metropolitiques.eu/Une-repression-a-bas-bruit-Comment.html> [Consulté le : 11 août 2017].

## Portrait 28 : Valérie J. – De Mai 68 au conseil citoyen

Valérie J. se décrit comme une « fille de 68 ». C'est d'ailleurs la première chose qu'elle dit « j'ai participé aux luttes de mai 68 à fond. » Elle est issue d'une famille d'agriculteurs et d'ouvrier isérois. Son père était un « bon paysan » et sa mère, née en Italie, de parents maçons était une « vraie ritale ». Elle se définit comme « vraiment d'ici ». Après avoir été dans le « maquis », ses parents s'installent dans la campagne grenobloise. « À sept kilomètres du centre-ville de Grenoble. Il n'y avait pas d'eau. Il fallait chier à la vigne. On avait des toilettes sèches. Ma mère détestait ça. » Alors qu'elle ne pensait pas être promise à un avenir radieux, elle découvre le théâtre. Au lycée, elle poursuit sa pratique. À 18 ans, peu avant sa rentrée à l'université, elle fait un stage avec l'Union française des œuvres laïques d'éducation artistique, membre de la Ligue française de l'enseignement. Elle se politise. Elle quitte l'université pour se consacrer au théâtre. Pendant Mai 68, avec sa troupe « les partisans », elle joue dans les usines. Elle en garde un souvenir émerveillé, d'un mélange de culture et de militantisme, dont Échirolles « était l'un des bastions ».

La fin de mai 68 sonne alors comme une « grosse déception ». Elle s'installe à Paris. Elle abandonne progressivement le théâtre pour se concentrer sur ses engagements politiques, dans un parti maoïste : le front rouge<sup>1</sup>. Elle intègre les HLM de Paris, puis l'hôpital Cochin où elle est chargée de monter une section avant d'être radiée. Cette déception la pousse à reprendre des études d'infirmière et le théâtre. Elle devient mime. Au début des années 1980, à la suite d'un chagrin d'amour, elle émigre au Québec pendant 7 ans. Elle commence une maîtrise de théâtre et abandonne totalement son engagement politique.

A son retour en France dans la campagne iséroise, elle associe sa pratique théâtrale au militantisme. Forte de son souvenir de mai 68, elle souhaite « développer l'esprit critique des gens ». Elle se met au « clown analyse ». Elle achète un appartement et s'installe finalement dans le quartier Essarts-Surieux à la suite de l'adoption de sa fille noire. Empreinte d'une vision très stéréotypée elle considère qu'elle sera moins susceptible de souffrir de discrimination : « ici, elle sera plus avec des gens comme elle ». En 2010, face à la dégradation des conditions de vie dans le quartier, elle décide de mettre en vente son appartement, mais sans succès. Elle participe aux réunions publiques du projet de renouvellement urbain. Mais ce qui la pousse à s'investir dans le conseil citoyen, ce sont les attentats de Paris, symboles « d'un grand bouleversement social et politique et résultat du changement climatique et des problèmes d'immigration ».

---

<sup>1</sup> Ce groupe est issu de la scission du parti communiste marxiste-léniniste de France. Clandestin jusqu'en 1974, il prend ensuite le nom de parti communiste révolutionnaire marxiste-léniniste.

Deux projets la portent. Elle souhaite faire des jardins partagés et promouvoir un débat sur la laïcité. Face à l'absence de volontaire, elle devient présidente du conseil citoyen. Un an plus tard, le 7 juin 2016, elle démissionne de ses fonctions au sein du conseil citoyen. Les « problèmes de bureaucratie » mais aussi « les promenades de réunions en réunions » ne permettent pas de répondre aux missions du conseil citoyen.<sup>1</sup> Cette démission est aussi le fruit de conflits internes au sein du conseil citoyen.

Deux formes de répression ont beaucoup occupé le conseil citoyen. Elles aboutissent à sa division et au départ de certains individus. Elles sont à l'initiative des pouvoirs publics et répondent à des enjeux politiques et sociaux distincts. L'une porte sur l'obtention de moyens matériels qui reflète un manque de volonté politique mais également une forme de tropisme procédural. L'autre répond à une véritable stratégie d'éviction de l'un des membres du conseil citoyen dont la présence ne fait pas consensus.

Dès la création du conseil citoyen, la question des moyens dédiés interroge l'administration municipale. Dans une note de service datant du 3 juin 2015, le service développement local et citoyenneté pointe l'enjeu pour les habitants de disposer d'une salle de réunion, confirmant les résultats de l'évaluation des conseils citoyens<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, les associations sont demandeuses de locaux. Quel local pourra être imaginé pour accueillir le conseil ? Cette salle devra être régulièrement libre afin qu'il puisse l'occuper le plus possible. Or, sur le territoire, nous avons à ce jour aucun local disponible, des pistes peuvent être néanmoins dégagées : d'une part dans le cadre de la future Maison du projet, et d'autre part dans le cadre de la mutualisation d'un local. En l'attente nous pouvons mettre à disposition des créneaux, notamment au sein de la maison des associations.

D'ailleurs, le premier adjoint au maire, au lancement du conseil citoyen, déclarait que la ville mettrait à disposition un local, un ordinateur et une connexion wifi pour garantir les conditions de fonctionnement de l'instance. « L'ensemble pourrait être une contribution d'environ 2000 euros en nature. Cela serait une manière de soutenir le conseil citoyen à la même hauteur que l'Etat. »<sup>3</sup> Un service civique ou un adulte relais pourrait également animer la démarche afin de garantir l'autonomie de l'instance. Sept mois plus tard, le 6 janvier 2016, alors que le conseil citoyen se constitue officiellement en association et entame sa première réunion avec les élus locaux. Faute de locaux disponibles rapidement, les élus proposent que

---

<sup>1</sup> Valérie J. (2016, juin 7). Lettre de démission du conseil citoyen.

<sup>2</sup> Billen Léa, 2017, *Synthèse nationale. Programme de co-évaluation des conseils citoyens*, Paris, Université Paris Nanterre / Université Paris I Panthéon Sorbonne.

<sup>3</sup> Service développement local et citoyenneté, 2015, *Conseil citoyen - Point d'étape*, Note de service, Ville d'Echirolles.

le conseil dispose d'une salle de réunion au centre social Surieux, avant d'obtenir un local pérenne.

1<sup>er</sup> adjoint : On peut regarder une solution comme ça, au moins pour démarrer.

Une habitante : « On peut avoir des délais ? Des dates ?

1<sup>er</sup> adjoint : On peut se rappeler la semaine prochaine ? Parce que du coup, on doit regarder avec le service informatique.

Une habitante : On vous rappelle la semaine prochaine.

En effet, la ville et les bailleurs disposent d'une quantité importante de locaux associatifs sur le territoire. Mais leur taux d'occupation reste méconnu. Ainsi, face à ce coût de gestion élevé, ils décident de rationaliser l'offre. Un nouvel agent, membre du PCF et élu dans une des villes voisines, gère cette réorganisation des salles communales. Le technicien temporise à la demande de la DGS adjointe. En effet, il s'agit d'avoir une vision claire de ce qui se passe dans chaque local et de négocier avec les acteurs associatifs pour permettre la mutualisation des locaux. Cette mission est périlleuse à double titre. D'une part, certaines associations étaient relativement libres dans la gestion de leur local, certaines les avaient même progressivement privatisés pour l'organisation de fêtes d'anniversaire. D'autre part, la co-occupation du local implique que les associations s'entendent un minimum pour éviter l'émergence de conflits. Hors, certaines associations locales sont clairement en concurrence les unes avec les autres. De ce fait, la réorganisation apparaît comme un travail minutieux et politiquement sensible résultant d'un équilibre politique fin entre la mairie et les associations locales. Quelques mois après cette réunion, la ville propose donc un local au conseil citoyen. Seul hic, il est actuellement occupé par une association d'aide aux réfugiés. L'installation du conseil implique l'expulsion de l'autre. Après avoir dans un premier temps refusé ce local, le conseil accepte finalement en l'absence de certains membres, créant de l'exaspération.

Après avoir refusé dans un premier temps, [...] où se trouvait aussi un certain JP avec une association d'aide aux réfugiés, pour ne pas faire chasser ce monsieur JP, et bien finalement et sans me consulter alors que je n'étais pas présente lors de cette décision ( et que j'étais tout de même la présidente) ils ont accepté sans sourciller, les scrupules rangés dans la poche et JP en a été expulsé !<sup>1</sup>

En parallèle, la proposition d'embauche d'un service civique est abandonnée faute de budget<sup>2</sup>. Finalement, un peu moins d'un an après son lancement, le conseil citoyen dispose d'un local et d'un ordinateur pour se réunir. Ce temps de latence aura largement démobilisé les citoyens.

---

<sup>1</sup> Valérie J. , 2016, Echange électronique avec l'auteur.

<sup>2</sup> Outre la question du financement, le profil de ces personnels et les types de contrat, d'une relativement courte durée, interroge les membres du service sur leur capacité à animer une instance de ce type.

Notons que l'association Jeunesse et espoir aura mis autant de temps à obtenir le sien. Le conseil citoyen est traité au même titre que n'importe quelle association.

Le deuxième sujet des réunions concerne l'éviction de Jawad J. Comme nous l'avons vu dans le troisième chapitre, la préfecture refuse son inscription dans le conseil citoyen. La déléguée du préfet le justifie par son assignation à résidence, sans notification écrite bien que la demande soit faite. En parallèle, la signature des statuts de l'association sont bloqués. Cette éviction prend un tournant politique profond et divise le conseil citoyen. La majorité des membres soutient par principe la présence de Jawad J. au sein de l'instance. Le refus de son inscription, sans justification argumentée, renforce le sentiment de répression et de défiance vis-à-vis des institutions. Néanmoins, la radicalité islamiste supposée et le passé de délinquant du militant associatif pousse certains individus à ne pas soutenir sa candidature. Le propos de Samira T., faisant référence à la conversation sur la posture à adopter sur les attentats du 13 novembre 2015, illustre ce sentiment de défiance.

Comme je suis une femme, d'origine algérienne. [Jawad J.] a été surpris que j'étais algérienne d'ailleurs : « Je croyais que t'étais espagnole ou portugaise ». [...] Etant femme, étant algérienne, habitant ce quartier, ne dépendant pas... Ne prenant pas position. Je n'étais pas tranquille. Au fond de moi, j'ai une petite peur. [...] maintenant j'ai peur. Je ne peux pas t'exprimer. Je le connais tellement peu. Jawad est tellement agressif quand il parle. Franchement ça fait peur. [...] Ce jour-là, on était dans la salle. Il est venu. Il nous a laissé en train de discuter. Il est allé faire sa prière dans le coin. Je n'ai pas trouvé ça très voilà...j'ai pas trouvé ça très correct. Chez les musulmans, voilà « c'est particulier » (rire gêné). Je mets des guillemets parce que des jeunes comme ça, Je leur ne fait pas trop confiance de ce lancer comme ça dans la religion. (Samira T. entretien avec l'auteur, 28/02/2016)

Ainsi, alors que le sujet est déjà sensible, le fait qu'il faille se positionner crée beaucoup de débats ce qui les empêche d'avancer sur d'autres sujets - de la responsabilité du conseil, comme le confirme la remarque de Valérie J. dans son mail : « Pendant 6 mois le conseil citoyen s'est essentiellement mobilisé sur 2 sujets d'abord monsieur Jawad J., 2 ou 3 séances, puis le local, les statuts et les subventions tout le reste du temps. »<sup>1</sup> Ainsi, c'est une sorte de double peine. On veut qu'il soit représentatif des habitants du quartier, qu'il représente l'intérêt général, en lui autorisant à savoir qui peut participer ou pas. Et en même temps, on le traite comme n'importe quelle association. De ce fait, le conseil se perd dans des questions organisationnelles.

Au cours des mois, face à l'absence d'avancement sur différents projets et les tentatives de résolutions de débats conflictuels, les règles de la délibération sont de moins en respectées comme nous le confirment certains conseillers citoyens. Progressivement, les participants se

---

<sup>1</sup> Ibid.

désinvestissent et des postures s'affirment. En l'absence d'un tiers, on passe progressivement de l'écoute à l'invective. Les projets portés par les uns et les autres commencent à s'opposer, sur fond de rapports de classes.

Aucune action n'a été entreprise. Si, j'ai tenté de lancer des jardins collectifs. et quand nous essayons de lancer cette distribution de questionnaires, première tentative d'action d'information, cela a été repoussé violemment. Bruno<sup>1</sup>, toujours calme et travailleur s'est fait agressé plusieurs fois, bien avant cette tentative. [Il s'est fait] très violemment traiter de prof-chiant, qui devait se la boucler. Juste un jour ou il n'avait rien dit ! Nous nous sommes faits traités plusieurs fois de toubabs, puis de proprios ! Bref nous sommes les alliés objectifs du colonialisme et du capitalisme. (Valérie J. Entretien avec l'auteur, 16 janvier 2016)

Finalement, en l'absence d'un modérateur et en désaccord sur les actions à mener, de nombreux conflits émergent aboutissant à la démission d'une part importante des membres du conseil citoyen, dont notamment l'ensemble des propriétaires du quartier. Il est important de noter, que les acteurs tirés au sort sont restés bien plus actifs. Finalement, ce n'est qu'une fois ces problèmes résolus, et après l'obtention d'un local, que le groupement citoyen avec l'aide de l'association APPUII (alternatives pour des projets ici et à l'international) a pu véritablement passer à l'action et s'engager dans l'organisation « d'un atelier sur la rénovation urbaine du quartier Essarts-Surieux d'Échirolles (38). L'objectif [était] de provoquer le débat sur l'avenir du quartier, pour un projet urbain qui réponde davantage aux attentes des habitants. »<sup>2</sup> Ainsi, ce n'est qu'après deux ans, que les citoyens ont pu réaliser leur première action autonome aboutissant à la constitution d'un cahier restituant les étapes du travail. Ils laissent une trace du contenu des débats et des arguments des uns et des autres (APPUII, 2017).

Cet exemple approfondit les premières esquisses des répressions associatives établies par Julien Talpin (2016). Elles relèvent de pratiques distinctes et engagent des acteurs différents. La première est d'ordre politique et se déroule à l'échelle municipale. La seconde est judiciaire et dépend de l'État. Elles agissent conjointement sur la démobilisation des conseillers citoyens et participent de leur division. Bien qu'elles fassent système, il est difficile d'établir qu'elles soient constitutives d'une stratégie de répression unique.

\*

Ces quatre cas ne forment pas un ensemble homogène. Ils reflètent la diversité des formes organisationnelles au sein d'un même territoire. Elles dépendent des contraintes réglementaires, des publics attendus ou souhaités, mais aussi des équilibres politico-

---

<sup>1</sup> Membre du conseil citoyen.

<sup>2</sup> APPUII, 2017, « Atelier citoyen à Échirolles du 25 au 27 mai 2017 », Adresse : <https://appuii.wordpress.com/2017/04/26/atelier-citoyen-a-echirolles-du-25-au-27-mai-2017/> [Consulté le : 2 janvier 2019].

institutionnels. Les règles régissant ces espaces participatifs ont donc des effets très différents sur les participants. Quand les rapports de forces sont équilibrés, que les individus sont préparés, qu'il y a un certain degré de publicité et un contexte politique favorable, alors, la délibération s'avère de bonne qualité. La domination s'atténue et aboutit parfois à des changements de postures des acteurs traditionnellement dominants. Par contre, lorsque ces conditions ne sont pas réunies, on assiste souvent à un maintien des relations de pouvoir. Elles débouchent sur la démobilisation progressive des habitants les moins engagés, mais aussi sur l'exclusion des plus radicaux, au moment où ils bouleversèrent l'ordre établi. Enfin, bien que ces dispositifs visent à consolider des formes de représentation basées sur le mandat, on observe, dans la pratique, l'émergence de nouvelles modalités de la représentation s'appuyant sur la similarité des traits sociologiques. Elles légitiment des groupes disqualifiés, disposant ou non, d'un mandat. Elles mènent à une restructuration des relations entre société civile et pouvoirs publics aboutissant à des recompositions catégorielles momentanées. Ainsi, le triptyque « élus, techniciens, habitants » ne s'avère plus probant pour l'ethnographie du débat public. D'autres critères, fondés sur des traits sociologiques, ethniques, genrées, culturelles, et géographiques, et participant à constituer une communauté d'expérience de la discrimination, apparaissent en fonction du contexte. La mise en perspective de ces cas avec ceux *recifenses* invite à prolonger ces réflexions pour former un cadre analytique pour une analyse relationnelle de la délibération.

### 3 REPENSER LES LIENS ENTRE SOCIÉTÉ CIVILE ET POUVOIRS PUBLICS : VERS UNE ANALYSE RELATIONNELLE DE LA DÉLIBÉRATION

Les recherches récentes portant sur la participation du public tendent à supplanter les dichotomies entre les catégories d'acteurs traditionnellement mobilisées au profit d'une approche relationnelle, dans l'analyse des dispositifs institutionnels. D'une part, les néoinstitutionnalistes brésiliens, en dépassant une approche statocentrée ont démontré l'interdépendance entre les acteurs de la société civile, de l'État et du secteur associatif. D'autre part, les sociologues du fait participatif francophones mettent en exergue l'hétérogénéité des profils des acteurs que recouvrent les catégories d'élus, de techniciens et de citoyens, et de leur faible portée analytique (Mazeaud, 2013). Dans cette perspective, les ethnographies des dispositifs *recifenses* et échirolloises confirment ces hypothèses, mais me poussent à établir un cadre analytique relationnel de la délibération.

### 3.1 DES CONDITIONS ORGANISATIONNELLES HETEROGENES : DES DONNEES CONTEXTUELLES DE LA DELIBERATION

Depuis le début des années 2000, les recherches empiriques portent une attention particulière sur les conditions de félicité d'une bonne délibération. Le nombre de personnes engagées, la présence d'un garant, la publicité des débats et leurs lieux sont autant de critères facilitant ou restreignant la tenue d'une discussion égalitaire et inclusive. De manière contre-intuitive, sur un même territoire, les dispositifs participatifs prennent des formes très différentes. Mais à quoi est due cette diversité dans les formes de fonctionnement ? Tout en informant sur les conditions formelles d'une bonne délibération, leur mise en perspective informe l'observateur sur le contexte institutionnel et les rapports de force locaux du jeu démocratique. Elle invite à une analyse contextualisée de l'organisation du débat public.

#### 3.1.1 DES DISPOSITIFS DIVERS AUX EFFETS VARIES

Les conditions procédurales de la délibération à Échirolles et Recife frappent par la diversité des formes qu'elles revêtent et la variabilité de leurs effets. Le nombre de participants, le lieu, le déroulement de la réunion, son organisation spatiale, mais également la qualité de l'organisateur et animateur du débat, sont autant de critères qui garantissent la publicité des débats, l'inclusion et l'égalité des participants et la rationalité des arguments (tableau 6 et 7).

La taille des groupes ne joue qu'un rôle relativement mineur dans l'inclusion et l'égalité entre les participants, même si de manière mécanique chacun dispose d'un temps de parole réduit en fonction de l'importance du groupe et du temps de réunion. Le déroulement de la réunion, et l'articulation entre des temps de travail en groupe et en plénière jouent favorablement sur l'inclusion de certains publics. La présence d'un facilitateur favorise l'inclusion des acteurs les moins disposés à participer. Ce dernier peut s'assurer du respect de la parole des uns et des autres. Dans cette perspective, le lieu de la réunion et son organisation spatiale semblent des éléments importants à prendre en compte. À la suite des travaux de Blondiaux et Lévêque (Blondiaux et Leveque, 1999) sur les conseils de quartiers dans le XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris, mais aussi de Nez (2016) sur les assemblées des *indignados* à Madrid, ces dispositions spatiales influent de manière relativement forte sur la prise de parole publique. C'est ce que l'on observe dans le cas du conseil citoyen et de l'activation *capunga*. Au contraire, les dispositifs en plénière, comme la conférence de la ville, le forum du PREZEIS ou le comité de quartier y sont moins propices. L'existence de dispositifs indépendants de publicisation des débats (vidéo, enregistrement audio, journaliste) pousse les élus locaux à adopter des postures plus souples pour entrer dans la négociation plutôt que dans le plébiscite. On l'observe

notamment dans le cas du plateau radio à Échirolles et du débat lors de l'activation Capunga. Les acteurs dominants, se sachant enregistrés, adoptent des compromis. La mise à disposition des « traces » peut ainsi être une preuve des engagements passés. La présence d'un acteur extérieur est par ailleurs nécessaire. En effet, lorsque les comptes rendus sont réalisés par la municipalité, ils peuvent être modifiés par les élus. C'est notamment le cas dans le cadre des comités de quartiers. Il est fréquent que les fonctionnaires ne retranscrivent pas certains engagements pris par les élus faute de moyens financiers ou techniques suffisants. Enfin, bien plus que le cadre procédural ce sont la préparation des intervenants, le partage d'une « expérience » et le travail sur un objet commun qui favorisent l'écoute mutuelle et la rationalité des arguments. L'élaboration de propositions lors de la conférence de la ville, le prototype lors de l'activation ou les chroniques sur le projet de renouvellement urbain lors du plateau radio sont autant de sujets qui permettent de cadrer le débat et de parler un même langage.

La mise en perspective de la qualité délibérative de ces six dispositifs fait apparaître trois conditions nécessaires à la délibération. La présence d'une pluralité d'acteurs est favorable à la bonne argumentation si le degré d'inclusion est important, comme c'est le cas pour l'activation Capunga ou le conseil citoyen. Cette diversité de points de vue favorise l'échange contradictoire. Néanmoins, dans le cas où les rapports de pouvoir entre participants sont fortement déséquilibrés, le haut degré de publicisation est bénéfique dans la mesure où il oblige l'émergence de compromis. On observe cette configuration dans le cas de la conférence de la ville ou du plateau radio. Dans ce cadre, l'existence de quotas de représentation assure cette variété de manière équilibrée à condition que la sélection ne soit pas elle-même biaisée, comme dans le forum du PREZEIS. L'organisation de l'instance par une commission paritaire ou un garant extérieur à l'administration municipale est aussi le gage d'une bonne qualité délibérative. Le monopole exercé par un type de public limite l'établissement d'un échange contradictoire juste et apaisé, les règles du débat étant souvent favorables à l'organisateur. Le comité de quartier et le PREZEIS l'illustrent bien. Au contraire, lorsque les règles sont négociées en amont avec les différentes parties, alors elles crédibilisent le dispositif et ne sont pas remises en cause par les participants en cours de délibération. La définition claire des règles du jeu et des attendus de la délibération est également un facteur clé. Il permet d'avoir un engagement des parties prenantes à la hauteur des ambitions de la démarche en évitant les frustrations. Le cas du comité de quartier est un contre-exemple parfait. Le décalage entre un discours participationniste et la réalité loin de ses objectifs affichés favorise l'émergence de conflits et empêche la constitution d'un public. Par ailleurs, plus le degré de délégation de pouvoir effectif est élevé, plus la qualité argumentative l'est aussi. Ceci peut s'expliquer par le sentiment de responsabilité qui s'impose aux participants.

|                               | Nombre et statut des participants                        | Lieu de la réunion                                 | Déroulement de la réunion                             | Organisation spatiale | Statut de l'organisateur                           |
|-------------------------------|--|--|---|-----------------------|--|
| <b>Forum du PREZEIS</b>       | Entre 20 et 100, mixte, non proportionnel, non paritaire | Institutionnel. Centre ville                       | Réunion de 3h - plénière                              | Tribune               | Commission représentatives des participants        |
| <b>Conférence de la ville</b> | Plus de 100, mixte et proportionnel                      | Institutionnel. Centre ville                       | 2 jours - alternance de travail en groupe et plénière | Tribune               | Commission représentatives des participants        |
| <b>Activation Capunga</b>     | Entre 20 et 100, mixte et proportionnel                  | Espace public et espace privé                      | 2 heures - plénière                                   | Cercle                | Tiers extérieur mandaté par la ville               |
| <b>Plateau radio</b>          | Entre 20 et 100, mixte et paritaire                      | Institutionnel (La Butte) dans le quartier         | 2 heures. Table ronde puis discussion avec le public  | Cercle et tribune     | Tiers extérieur mandaté par la ville               |
| <b>Comité de quartier</b>     | Entre 20 et 100 Mixte, non paritaire, non proportionnel  | Institutionnel (école) dans le quartier            | 3 heures. plénière                                    | Tribune               | Mairie   |
| <b>Conseil citoyen</b>        | Moins de 20, non mixte                                   | Institutionnel (local associatif) dans le quartier | 2 heures - plénière                                   | Cercle                | Tiers extérieur mandaté par la ville puis autonome |

Tableau 6 : Tableau récapitulatif des conditions procédurale de la délibération dans six cas étudiés

|                              | Forum du PREZEIS | Conférence de la ville | Activation Capunga | Plateau radio | Comité de quartier | Conseil citoyen |
|------------------------------|------------------|------------------------|--------------------|---------------|--------------------|-----------------|
| <b>Inclusion et égalité</b>  | moyenne          | moyenne                | Bonne              | moyenne       | Faible             | Bonne           |
| <b>Publicité</b>             | moyenne          | Bonne                  | moyenne            | moyenne       | Bonne              | Faible          |
| <b>Qualité des arguments</b> | Faible           | Bonne                  | Bonne              | Bonne         | Faible             | moyenne         |

Tableau 7 : Évaluation de la qualité de la délibération par dispositif

### 3.1.2 LES REGLES DE LA DELIBERATION POUR COMPRENDRE LE JEU DEMOCRATIQUE LOCALE

Au-delà d'informer sur la qualité de la délibération, ces conditions éclairent sur le contexte local et les rapports de force en place.

Le choix du lieu de la délibération symbolise l'engagement différencié des pouvoirs publics dans l'organisation de la délibération. Il répond à une véritable stratégie politique à Échirolles et apparaît plus opportuniste à Recife. Dans le premier cas, le maire décide du lieu de la réunion sur proposition des services techniques. Il répond à des considérations avant tout politiques. La ville, disposant d'une grande variété d'équipements sur le territoire, se trouve rarement limitée dans la disponibilité et la taille des salles<sup>1</sup>. Plusieurs critères sont déterminants.

Tout d'abord, le lieu de réunion doit être à proximité des publics ciblés relativement au thème abordé. C'est manière de privilégier ou d'éviter certains publics. Par exemple, les réunions portant sur les logements se déroulent dans les locaux associatifs en pied d'immeuble. Les réunions sur le volet social du projet de renouvellement urbain ont tendance à se passer au centre social, alors que si cela porte sur le volet urbain, ce sera dans un équipement moins en proximité qui incarne mieux le projet. C'est notamment le cas de la Butte, symbole de la démarche DSQ. Le choix de ces lieux est également une manière de distinguer les sujets abordés. En ultra proximité, la réunion peut se transformer en « bureau des réclamations », comme le disent les agents municipaux. Les habitants peuvent exprimer leur mécontentement quant aux problèmes de gestion. Les techniciens et élus de proximité présents prennent des notes et répondent aux plaintes et questions des habitants. Au contraire, dans les espaces moins en proximité, à l'échelle de tout le quartier, ces questions de gestion sont délégitimées et évacuées. Cette hiérarchisation des dispositifs s'inscrit dans une forme de parcours de la participation citoyenne comme l'exprime le maire.

C'est à l'intérieur de tout cela que les habitants doivent, petit à petit, — ils y mettent des années —, acquérir la capacité, avoir une vision qui dépasse uniquement le petit bout de territoire, qui va être en frange de l'aménagement. (Renzo Sulli, entretien avec l'auteur, 18/01/2016)

Le choix du lieu reflète également les relations avec certains acteurs associatifs, élus locaux et services municipaux. A Echirolles, pendant la première année de concertation sur le projet

---

<sup>1</sup> Sur le territoire Essarts-Surieux, trois salles municipales (deux dans les écoles primaires et une dans l'équipement la Butte) peuvent accueillir plus d'une centaine de personnes. Les salles de réunions des centres sociaux peuvent accueillir jusqu'à une quarantaine de personnes plus en proximité alors que des petites salles de réunion accueillant une vingtaine de personnes peuvent se dérouler en pied d'immeuble. D'autres équipements, comme la bibliothèque et la MJC sont également à dispositions.

de renouvellement urbain, aucune réunion ne se déroule dans les centres sociaux, même celles portant spécifiquement sur les questions sociales. Cela traduit le conflit portant sur le pilotage du projet de renouvellement urbain entre les services de la politique de la ville et du CCAS. Puis, dans un apaisement progressif des relations entre les deux services, les réunions sont organisées dans ces lieux. Des réunions pourront également être spécialement organisées dans certains locaux associatifs ou au contraire les boycotter en fonction des relations entretenues. Cette dynamique est particulièrement visible avec la MJC du quartier. Très présente sur le volet jeunesse et éducation, elle accueillera parfois des réunions publiques sur ces thèmes. Lorsque les relations se tendent entre le conseil d'administration et la mairie, elle n'en accueillera plus aucune<sup>1</sup>. De plus c'est également une manière de s'ouvrir à une autre partie du territoire. Par exemple, une partie du quartier Surieux sera plus tardivement intégrée au périmètre d'intervention. Les réunions vont donc se multiplier au sein du centre social Surieux afin de toucher plus franchement ces publics. L'ancrage territorial s'inscrit dans une véritable stratégie de légitimation des projets.

Au Brésil le choix du lieu de la réunion apparaît, tout du moins aujourd'hui plus opportuniste. Deux situations se distinguent. Les dispositifs de démocratie participative, très institutionnalisés comme le PREZEIS ou la conférence de la ville, disposent de leur propre lieu de réunion (école, URB Recife, centre des congrès). Les conditions matérielles à disposition des participants donnent des informations importantes quant à l'intérêt qui est porté à l'instance. Par exemple, la climatisation de la salle de réunion du PREZEIS ne fonctionne pas. Dans une salle très peu aérée, sans ventilateurs, et envahie par les moustiques<sup>2</sup>, la tenue de réunion de trois heures se trouve parfois totalement remise en cause. Lorsque les relations sont bonnes entre les pouvoirs publics et les leaders, à la veille des élections municipales par exemple, le matériel est renouvelé et les climatiseurs réparés. Pour les démarches moins institutionnalisées, comme c'est le cas dans le cadre des projets urbains, le choix des lieux de réunions est bien plus pragmatique. La mairie dispose de peu d'équipements publics. Ainsi, les organisateurs sont beaucoup plus fortement contraints par les conditions matérielles. Dans les quartiers populaires, les réunions se déroulent souvent en extérieur, sur le stade de foot par exemple. Dans les quartiers de classe moyenne, cela peut avoir lieu à la terrasse d'un café ou dans un équipement privé (entreprise, équipement

---

<sup>1</sup> Il faut remarquer que la présidente du conseil d'administration pendant grande partie de cette recherche n'est autre que la directrice du service citoyenneté et développement local (portrait 32)

<sup>2</sup> Recife était en 2015 la capitale mondiale du virus zika : Gatinois Claire, 2016, « Zika, nouveau fléau des mères pauvres ». *Le Monde*. Adresse : [https://abonnes.lemonde.fr/planete/visuel/2016/02/08/zika-nouveau-fleau-des-pauvres\\_4861569\\_3244.html?](https://abonnes.lemonde.fr/planete/visuel/2016/02/08/zika-nouveau-fleau-des-pauvres_4861569_3244.html?)

religieux). En effet, les rues et places de ces quartiers sont très peu occupés<sup>1</sup>. L'exemple de l'activation Capunga l'illustre bien.

Les organisations spatiales des lieux et la présence d'un garant reflètent les rapports de force entre les acteurs mais donnent aussi des informations sur la genèse et l'évolution des modèles participatifs. Des dispositions relativement similaires s'interprètent différemment. Les règles organisationnelles des trois dispositifs échirollois reflètent les rapports de force entre les acteurs politico-institutionnels. La présence d'un acteur tiers mais aussi l'existence de certaines innovations sont permises par la volonté politique du premier adjoint. L'éviction de l'association archAologie et le retour à des formes organisationnelles plus classiques, directement pilotées par les agents de la mairie, sont à l'image de l'évolution des rapports de forces locaux. Mais l'organisation de la délibération est également le reflet de la généalogie des dispositifs. Dans le cas brésilien, le PREZEIS ou la conférence de la ville s'inspirent fortement des assemblées générales des mouvements sociaux. Le public fait face à une tribune paritaire représentant les différents segments participants. La mairie n'a qu'une fonction d'animation de la délibération. Les prises de paroles se font face au public dans un espace dédié. Les participants sont d'abord invités à s'exprimer avant de passer à l'ordre du jour. Dans le cas échirollois, les dispositifs opposent les élus au public, majoritairement composé d'habitants et de techniciens. Enfin, les nouvelles formes de délibérations, plutôt en cercle et avec des facilitateurs sont à l'image des évolutions des dispositifs participatifs. En France, elles reflètent les tentatives de modernisation de l'action publique et d'inclusion de tous les publics. Au Brésil, elles traduisent l'affirmation du modèle managérial à travers le renforcement du poids de nouveaux acteurs.

Des règles organisationnelles relativement similaires peuvent traduire des rapports de force très différents et donc produire des effets contraires. L'analyse des règles délibératives doit être contextualisée et abordée aux prismes de leurs effets, tant du point de vue de l'apprentissage des participants que de leur impact sur la décision.

### 3.2 LES DILEMMES DE LA REPRESENTATION-INCARNATION DANS LA DELIBERATION DEMOCRATIQUE

Jane Mansbrige (2013) défend l'idée que dans certains contextes la représentation descriptive<sup>2</sup> consolide la démocratie. Le partage d'expériences communes, entre les mandants et les

---

<sup>1</sup> À la lecture des textes de Heloise Nez (2016) ou du livre des places (2018), un lecteur non connaisseur de « l'espace public » brésilien pourrait avoir une lecture romanisée de la délibération en extérieur. Or, contrairement au cas européen, la rue et la place ne sont pas les « espaces de tous », mais ceux de « personnes ». C'est l'espace des marginaux, de ceux qui ne sont personne. (Delgado, 2011)

<sup>2</sup> L'auteur préfère le terme de « représentation descriptive » forgée par Griffiths et Wollheim (1960) et repris par Pitkin (1967). D'autres auteurs préfèrent celui « d'autoreprésentation » (Williams, 1998) de « politique de

représentants, améliore la fonction délibérative dans deux situations. Premièrement, lorsque la communication est déformée, c'est-à-dire qu'il y a un déficit de confiance sociale entre les représentants et les représentés, alors, le partage d'une condition ou l'appartenance à un même groupe dominé renforcent les liens. Deuxièmement, quand les intérêts en jeu ne sont pas encore cristallisés, de nouveaux sujets, pas appropriés par des collectifs préorganisés sont plus facilement modulables et appropriables par les individus ce qui intensifie leurs aptitudes à le défendre (Johnston Conover, 1988). Au-delà de la représentation substantielle, l'absence de certains groupes au sein des espaces démocratiques induit l'idée qu'ils ne seraient pas capables de se gouverner. Leur incarnation donne donc une signification sociale forte. De plus, elle renforce les institutions lorsque le système politique jouit d'une faible légitimité empirique. L'auteure note cependant que ces types de représentation peuvent être contre-productifs lorsqu'ils sont sélectifs. En effet, le petit nombre d'individus aboutirait à des formes d'essentialisation des dominés autour d'une seule expérience relative à certaines caractéristiques sociales, ethniques, de genre, ou d'orientations sexuelles qui de fait limite le bénéfice démocratique.

Néanmoins l'hypothèse de Jane Mansbridge comporte une lacune. Elle tend à considérer les ces arènes comme neutres, où les rapports de force seraient équilibrés et les règles favorables à une bonne délibération, adoptées. Or, ce n'est pas ce qu'on observe dans les dispositifs participatifs. La représentation de type descriptive prend donc des valeurs distinctes en fonction des dispositifs. Être un « bon » participant n'implique pas les mêmes profils ni les mêmes attitudes dans chaque pays et espace démocratique. La légitimation ou disqualification de certains individus ou groupes varie en fonction des contextes, participants et représentants impliqués. De ce fait, la légitimation de la représentation-incarnation ne peut avoir lieu que si le participant a le profil du public souhaité ou majoritaire, au risque d'être disqualifié et instrumentalisé par le groupe dominant. Ainsi, la valeur de la représentation-incarnation est relative au contexte et aux rapports de forces, mais aussi au profil des acteurs engagés.

### *3.2.1 « HABITANTS » ET « LEADERS COMMUNAUTAIRES » : UNE RECONNAISSANCE DIFFERENCIEE DES PARTICIPANTS EN FONCTION DES DISPOSITIFS*

Les démarches participatives étudiées proviennent de traditions démocratiques très différentes. En France, elles doivent améliorer la gestion du territoire tout en légitimant le système représentatif. Au contraire, au Brésil elles visent le contrôle social de l'État et de ses représentants. Les participants de ces instances incarnent dans chacun des pays des figures

---

la présence » ou plus récemment celui de « représentation-incarnation » (Hayat, Péneau et Sintomer, 2018). Ces termes s'opposent à la représentation-mandat ou substantielle.

distinctes : les « habitants » d'une part et les « leaders communautaires » d'autre part. Ces figures évoluent, elles sont associées à des compétences, à des échelles d'engagement (Blondiaux, 2003), et à des profils sociaux. À la suite de Catherine Neveu, mon but n'est pas « d'opposer les "bons" termes aux "mauvais" [...], mais de s'attacher à saisir ce qu'ils peuvent apprendre, ou apporter quant aux processus politiques et sociaux à l'œuvre. (Neveu, 2011, p.41) »

En France, depuis plus de 40 ans, « l'habitant » est la cible principale des dispositifs de démocratie locale. Malgré la constance du terme, sa figure évolue au cours des décennies, passant de l'équivalent de l'ouvrier dans l'usine dans les années 1960 et 1970 (Neveu, 1999), à « l'exclu » de la politique de la ville au début des années 1980. Aujourd'hui, la figure de l'habitant « expert d'usage » et détenteur de compétences spécifiques relatives à sa connaissance de son environnement proche domine, bien qu'elle ne soit pas univoque (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005b). À Échirolles, bien que le terme « d'habitant » reste prédominant, trois figures se distinguent. Elles correspondent à des profils et des attitudes différemment légitimées par les organisateurs en fonction des dispositifs. Ainsi, un même individu peut être autorisé à s'exprimer dans un lieu et pas dans l'autre. La première, dominante dans les réseaux des centres sociaux, correspond à « l'habitant » dépolitisé, expert de son quartier et de son quotidien. Habitant le quartier, ou y étant assimilé du fait de son profil social (notamment s'il est racisé ou « jeune »). Dans cet espace, « l'habitant » peut interpeller les élus de manière relativement directe, hausser la voix ou couper la parole. Au contraire, un participant n'incarnant ni socialement ni dans son attitude cette figure sera délégitimé dans la mesure où il représente un danger politique pour les organisateurs. C'est notamment ce qu'illustre l'atelier de concertation au centre social des Essarts décrit précédemment. La seconde figure correspond à une vision politisée du participant : « le citoyen ». Dominante dans les comités de quartiers, le participant doit être capable de discuter des sujets concernant l'ensemble de la ville. Les questions de proximité sont proscrites au profit de sujets jugés stratégiques par la municipalité. Les participants se doivent de respecter de manière stricte les règles du débat et les questions doivent porter sur les sujets débattus. Ainsi, le non-respect de ces règles peut aboutir à la stigmatisation et au départ de certains groupes n'adoptant pas l'attitude adéquate. Dans ce cadre, des attitudes assignées à celle des « habitants » sont proscrites. Troisièmement, la création des conseils citoyens fait émerger une nouvelle figure : le « conseiller citoyen ». Il ne s'apparente pas tout à fait à l'« habitant-citoyen »<sup>1</sup> décrit par Claudette Lafaye (2001), dans la mesure où sa distanciation se fait par la délibération des différents participants, représentant la diversité des intérêts de la population.

---

<sup>1</sup> A mi-chemin entre les figures de l'habitant et du citoyen, l'auteur montre les « tensions pragmatiques » entre l'ancrage, l'expérience du territoire et le savoir d'usage, basés sur l'engagement de proximité de « l'habitant », et l'injonction à se distancier des intérêts particuliers pour représenter les « intérêts du territoire ».

Ainsi, le conseiller citoyen doit « rendre possible une réflexion collective sur les problématiques et ressources du territoire et [...] rechercher collectivement les moyens permettant d'améliorer la situation du quartier et de ses habitants »<sup>1</sup> et non l'intérêt général à un titre individuel.

Au Brésil, contrairement au cas français, les figures du *cidadão* (citadin et citoyen), mais surtout de la *liderança comunitária* (leader communautaire) sont privilégiées dans les dispositifs participatifs institutionnalisés. Bien qu'à notre connaissance, les recherches portant sur les catégories de participants soient inexistantes au Brésil, les termes privilégiés, tant dans le forum du PREZEIS que de la conférence de la ville, mettent l'accent sur l'individu comme porteur de droits civils et politiques (citoyen), mais aussi comme acteur politique, porteur de revendications communautaires (leader communautaire) des groupes défavorisés (Boas et Tarragoni, 2015). Cette sémantique, clairement héritée du mouvement de décentralisation et de renforcement du municipalisme hérité de la constitution de 1988 (Tavares de Almeida et Carneiro, 2003), n'empêche pas la personnalisation des revendications politiques portées par les représentants des quartiers populaires. C'est par exemple le cas lorsque les représentants du PREZEIS se félicitent publiquement d'avoir obtenu la requalification d'une rue. L'obtention de ce type de bénéfices personnalisés est perçue comme l'un des aspects de leur mission qui est de défendre le droit à la ville des communautés populaires<sup>2</sup>. Cette personnalisation peut également s'associer à une identification des leaders communautaires à un parti, néanmoins, cela ne signifie pas que leur comportement électoral dépende de leur engagement participatif (Sa Vilas Boas et Tarragoni, 2015). D'ailleurs, comme l'illustre la sanction populaire dont l'un des représentants du PREZEIS est victime lors de la conférence de la ville, l'identification partisane ne doit pas publiquement remettre en cause la défense des intérêts du groupe socialement incarné. Outre le leader communautaire, la figure de *moradores* (habitants) et de *usúarios* (usagers) fait progressivement son apparition de manière plus récente dans le cadre d'un dispositif participatif circonstancié, tel que dans le projet de requalification des berges du fleuve.

Lors d'une première discussion, les habitants et usagers du *Jardin du Baobab* ont pu se connaître et identifier une série de besoins relatifs à l'aménagement du parc, tel que l'entretien des espaces verts et en particulier du baobab, dont les inscriptions sur son écorce se multiplient. (Raquel M. entretien avec l'auteur, 06/04/2017)

« L'utilisateur » et « l'habitant » brésiliens ressemblent à la figure dépolitisée de l'habitant français, expert de son usage et capable de s'exprimer sur des questions de proximité.

---

<sup>1</sup> Ministère chargé de la ville, 2014, Cadre de référence des conseils citoyens.

<sup>2</sup> Le « langage du droit » est au cœur de l'action collective en Amérique latine (Marques-Pereira et Garibay, 2011).

Néanmoins, il s'en distingue pour deux raisons. D'une part, « l'habitant » est avant tout de la classe moyenne qui doit réintégrer l'espace public physique et politique. D'autre part, c'est une vision élargie de l'usager qui domine. Elle comprend également les individus occupant de manière irrégulière le territoire, comme c'est le cas des commerçants informels. En France, les occupants de l'espace public, qu'ils soient autorisés ou non à le faire, sont au contraire absents de ces espaces, et souvent la cible explicative des maux du quartier.

### 3.2.2 *L'ESSENTIALISATION : DISQUALIFIER ET SANCTIONNER CERTAINS PARTICIPANTS*

Certains adversaires acharnés caricaturent la représentation-incarnation comme un « dogme identitaire, nécessairement séparatiste, nécessairement hostile à toute forme de collectivité plus large, et fondée sur l'hypothèse absurde que non seulement il faut être membre d'un groupe pour pouvoir le comprendre ou le représenter, mais que tous les membres du dudit groupe pensent nécessairement de la même façon. » (Phillips, 1999, p.93). Bien que les théoriciens contemporains aient depuis longtemps démontré la multiplicité des identités des individus, cette idée peine à s'imposer dans la vie politique contemporaine. Au contraire, l'essentialisation de certains groupes peut s'imposer comme une véritable stratégie de disqualification et de sanction de certains acteurs, en général socialement dominé, ce qui met en péril le débat démocratique.

Par essentialisation, j'entends le processus de catégorisation unique et systématique de certains individus à partir de certaines caractéristiques (niveau de pauvreté, couleur de peau, lieu d'habitation supposé et sexe). Ces caractéristiques sont associées à des qualités et défauts. Même si ces faits restent ponctuels, ils n'en sont pas moins symptomatiques des stratégies de disqualification inhérente à la compétition électorale (Mohammed, 2018). Ainsi, bien que les accusations soient abstraites, leurs effets sont bien concrets aboutissant à la stigmatisation et l'exclusion des leaders associatifs et communautaires, mais aussi à l'affaiblissement voire à l'anéantissement de toutes les formes de contestations du pouvoir local.

À Échirolles, les accusations relatives à une « radicalisation islamiste » de Jawad J., associée à son passé de délinquant, se muent rapidement en soupçon terroriste. Malgré son implantation de longue date dans le quartier et l'absence de prosélytisme, le rigorisme supposé de Jawad J. le rend vite infréquentable pour une partie des citoyens et du milieu associatif local. Son assignation à résidence renforce son isolement social et politique. Son contrat n'est pas renouvelé et le replonge dans une période de chômage. Les effets d'amplification propre à la rumeur le poussent à s'inquiéter des effets collatéraux pour son épouse et ses deux jeunes filles. La dépendance administrative ou matérielle des associations à la municipalité, mais aussi l'idée répandue que le maire peut répondre à leurs besoins socio-économiques limite la

constitution d'un soutien populaire. Cela change lorsque Jawad J. est interdit, par la préfecture, de siéger au sein du conseil citoyen. Un appui moral d'un part des habitants émerge. Finalement, la promesse d'un nouvel emploi au sein de la régie de quartier, le pousse à se désengager et à déménager dans une ville voisine. La disqualification de cet individu renforce la stigmatisation des communautés arabo-musulmanes. Pour certains acteurs racisés du comité de quartier, c'est une nouvelle blessure qui s'ajoute, reflétant les postures parfois racistes que peut incarner une partie des membres du PCF et de l'exécutif municipal. D'ailleurs, ces individus dénoncent bien plus une stratégie de disqualification qu'un acte volontairement raciste.

À Recife, l'attaque dont fait l'objet Aderbal R. lors de la conférence de la ville se poursuit dans une stratégie de délégitimation progressive du leader communautaire. Déjà critiqué au sein du PREZEIS, il se désengage progressivement de la coordination, du fait de la multiplication des critiques. Dans la foulée, il perd les élections au sein de sa propre communauté. Il n'est plus que suppléant de la commission d'urbanisation et de légalisation (COMUL). Malgré ces désillusions successives, il poursuit ses engagements au sein de la communauté, notamment par des pratiques de redistribution des ressources. La stigmatisation d'Aderbal R. au sein du mouvement social, du fait de sa proximité avec le maire, est symptomatique de la fragmentation des mouvements populaires et de leur dépendance aux institutions, mais également des postures politiques acceptables. Bien que le soutien discursif à un élu soit acceptable, voire reconnu légitime pour l'obtention de vote en l'échange de contreparties (Sa Vilas Boas et Tarragoni, 2015), le positionnement public ne doit néanmoins pas s'opposer aux intérêts de l'ensemble du groupe incarné.

Dans ces deux situations, la stigmatisation des individus autour d'une identité unique aboutit à leur exclusion des arènes démocratiques et du jeu politique ainsi qu'à des coûts individuels relativement forts tant sur la situation psychique que sociale de l'individu. La stratégie s'appuie sur des registres parfois racistes et discriminatoires en raison de leur religion, origine ethno-raciale, genre ou lieu de résidence. Ainsi, le cas Jawad J. confirme les conclusions de Marwan Mohammed, « dans un contexte où la rhétorique républicaine est omniprésente et où l'islamophobie imprègne de nombreuses sphères de la vie sociale, l'accusation de "communautarisme" visant un présumé musulman a de très grandes chances d'atteindre ses objectifs d'ostracisation et d'isolement » tout en limitant « l'émergence de représentants légitimes de population éloignée du jeu électoral » (2018, p.83). La situation d'Aderbal R. montre que ces stratégies de délégitimation ne sont pas uniquement l'apanage des dominants, mais peut également avoir lieu au sein même des mouvements populaires, rejoignant à ce titre les réflexions d'Anne Phillips (1999). Dans tous les cas, l'essentialisation des formes de

représentation perturbe fortement le débat démocratique et remet en cause la légitimité des individus à s'exprimer en leur nom propre ou à porter la parole d'un groupe.

\*

La segmentation des publics et l'ostracisation de certains individus dans des espaces illustrent les problèmes posés à la représentation-incarnation dans des dispositifs participatifs structurellement asymétriques. En fonction du contexte politique, mais surtout de la figure attendue du participant, des attitudes jugées inadaptées, notamment du fait de la menace politique qu'elles représentent, pourront être réprimées. La représentation-incarnation devient légitime dans la mesure où le participant incarne dans son profil et son attitude le profil du public souhaité ou majoritaire. Ainsi, la valeur de la représentation-incarnation est relative au contexte et aux rapports de forces, mais aussi au profil des acteurs engagés. À ce titre, ces résultats confirment et prolongent les hypothèses établies dans les chapitres précédents. D'une part, on distingue une politisation différenciée des dispositifs dans une même ville. À Échirolles, il confirme l'hypothèse d'une segmentation volontaire des publics en fonction de leurs profils sociaux, validant la distinction entre participation populaire et sociale. À Recife, la figure du leader communautaire reste dominante dans les dispositifs de démocratie participative, même ouverts à l'ensemble de la société civile. D'autre part, les évolutions rhétoriques des dispositifs récemment instaurés confirment les tentatives de dépassement du modèle de démocratie de proximité d'une part et démocratie participative de l'autre. Néanmoins, la réalité sociologique de ces changements peine à être démontrée.

### 3.3 LIENS POLITIQUES, PROFESSIONNELS ET ANCRAGE TERRITORIAL : LES CLEFS POUR UNE ANALYSE RELATIONNELLE DE LA DELIBERATION

Depuis quelques années, les approches compréhensives portant sur des dispositifs participatifs institutionnalisés tendent à faire éclater la portée analytique des catégories d'acteurs mobilisées. En France, le triptyque élu/citoyen/technicien forge les pratiques participatives en tant qu'outil descriptif et normatif (Mazeaud, 2013). Néanmoins, il disparaît progressivement au profit d'une approche analytique plus complexe. Les citoyennetés plurielles, la diversité des profils et pratiques des techniciens et élus (Carrel, Neveu et Ion, 2009) mettent à mal ce triptyque dépassé « par la variété des configurations et des dynamiques d'usage de la participation dans un contexte où la participation est autant un point de passage obligé de l'action publique qu'un outil de distinction politique » (Mazeaud, Sa Vilas Boas et Berthomé, 2012). Au Brésil, les néoinstitutionnalistes ont démontré depuis le début des années 2000 les perméabilités et les liens d'interdépendance entre la société civile et les pouvoirs publics (Lavalle, 2014 ; Lavalle et Swacko, 2015). Les liens partisans et militants

intra ou extra-institutionnels jouent un rôle fondamental dans l'élaboration de politiques publiques progressistes depuis la démocratisation du Brésil (Abers et Oliveira, 2015), sans se limiter à celle-ci. En parallèle les travaux sur le clientélisme ont décrit les relations entre habitants des quartiers populaires et acteurs publics locaux à la faveur d'une approche relationnelle contextualisée et sociologisée (Combes et Vommaro, 2015). À la suite de ces travaux, face aux limites des catégories d'acteurs traditionnelles, j'identifie les liens d'interdépendance entre participants et leurs impacts sur la qualité délibérative. Sans constituer une typologie, ces éléments donnent des clés de compréhension sur l'interprétation du débat public en France et au Brésil.

### *3.3.1 L'ANCRAGE TERRITORIAL : EXPERIENCES COMMUNES, ENTRAIDE ET DEFIANCE*

En géographie économique, l'ancrage territorial désigne les liens durables de coopération que noue une entreprise avec son territoire d'implantation (Zimmermann, 2005). Dans le champ de la participation, on pourrait le définir comme l'ensemble des liens de coopération qui lient les acteurs de la société civile ou des pouvoirs publics avec le territoire et ses habitants, impactant le déroulement de la délibération démocratique. Deux perspectives de cet ancrage peuvent être distinguées : l'une axée sur les relations d'entraide de voisinage (Recife), l'autre relative à une expérience commune du « quartier populaire » (Échirolles).

Marie-Hélène Sa Vilas Boas (2016) démontre l'importance des réseaux d'interconnaissances locaux et des relations quotidiennes dans la construction des formes de représentation des participantes lors des conférences de femmes à Recife. Les liens de solidarité, d'entraide, et de voisinage jouent un rôle important dans la capacité de mobilisation des leaders communautaires. Dans sa continuité, on observe que l'élection des représentants du PREZEIS repose sur leur aptitude à répondre individuellement ou collectivement aux besoins des habitants du quartier. Outre l'intérêt électoral, l'ancrage au territoire, est également une manière de légitimer leur présence au sein des dispositifs participatifs, relevant parfois de la simple mise en scène. Contrairement à ce que décrit la sociologue, ces coopérations ne permettent pas nécessairement la création de collectifs capables de se mobiliser sur des questions relatives à l'urbanisation du quartier. Seul le cas de l'activation Capunga aboutit à une forme d'organisation communautaire entre les commerçants informels. Du côté de la conférence de la ville ou du PREZEIS, la mobilisation semble plus éclatée, à l'image du mouvement social actuel. D'ailleurs, c'est une des raisons qui pousse Watas S., l'un des leaders du quartier de Coelhos, à penser à se désengager de son mandat.

En France, l'existence de liens de solidarité et d'entraide à l'échelle locale a déjà été largement démontrée dans les quartiers populaires (Collectif Rosa Bonheur, 2014). Les associations de

solidarité sont présentes dans le quartier mais absente des dispositifs participatifs. En effet, les bénévoles de ces associations, dans le cas échirollois tout du moins, ne viennent pas. Bien que le stigmate résidentiel soit à l'origine de certaines relations de conflits et moteur de repli sur soi (Authier, 2007 ; Grafmeyer, 2007), l'expérience des quartiers populaires, associée à celle de la discrimination ethnoraciale, religieuse et résidentielle, semble davantage structurer les relations entre participants<sup>1</sup>. Néanmoins, ces relations sont plus ou moins prédominantes en fonction des dispositifs. Quand ces relations sont intrinsèquement liées à la figure du participant attendu, alors elles facilitent la délibération comme on peut le voir dans le cas du conseil citoyen, du plateau radio ou du réseau du centre social. Ainsi, les catégories d'élu, de technicien et d'habitant sont dominantes, dans le sens où elles composent des groupes aux positions relativement homogènes, pendant le débat. Au contraire, lorsque « l'ancrage territorial » n'est pas une des conditions de participation, comme dans les comités de quartiers, les catégories traditionnelles peuvent disparaître. La recomposition des groupes de participants se fait grâce à une expérience commune du territoire et de la discrimination comme c'est le cas entre certains élus, techniciens et habitants lors du comité de quartier étudié précédemment. Ces relations peuvent alors se traduire dans l'organisation spatiale de l'espace, mais également dans les formes d'interactions. Dans le cas brésilien, cette « expérience commune » se retrouve également. Elle prend d'ailleurs une proportion importante dans le cas de la conférence de la ville aboutissant à une pratique de vote par bloc et l'établissement de sanctions.

Cependant, cet ancrage au territoire n'est pas uniquement constitutif d'une plus grande confiance entre les participants. Il peut limiter la liberté d'expression de certains d'entre eux, comme on l'observe dans le conseil citoyen. Le lien supposé de Jawad J. avec les réseaux délinquants locaux apeure des conseillers. L'expression publique de sa religiosité et l'attitude parfois agressive de l'individu sont perçues comme une forme de pression morale pour l'une des participantes racisées. Dans des territoires où les réseaux de l'économie informelle jouent un rôle important et où l'expression des actes violents se multiplient, les menaces sur le voisinage peuvent favoriser l'émergence d'une omerta<sup>2</sup>. Ces relations de proximité peuvent alors impacter la délibération empêchant certains acteurs de s'exprimer librement sur des sujets qui touchent directement la qualité de vie quotidienne des habitants.

L'ancrage territorial structure les relations entre les participants, quelle que soit leur identité principale. En règle générale, sa reconnaissance dans les dispositifs améliore la qualité de la délibération, dans le sens où il ancre les discussions dans une expérience concrète et dans la

---

<sup>1</sup> Il n'est pas rare que ce stigmate réapparaisse dans les débats, mais la stigmatisation vise d'abord les absents : les « jeunes » ou les primo-arrivants.

<sup>2</sup> En 2017, plusieurs mères de familles sont agressées alors qu'elles décident d'occuper leur hall d'immeuble pour déloger les dealers du quartier.

mesure de leurs résolutions. Néanmoins, sa délégitimation ou son instrumentalisation peut perturber la délibération et être à l'origine de désaffiliation. La compréhension des parcours de vie des individus et des liens interpersonnels qui les unissent sont centraux dans la compréhension des rapports de force. La construction de dispositifs de participation populaire finit par avoir un effet performatif sur les formes de représentation passant par l'incarnation.

### 3.3.2 *RELATIONS PROFESSIONNELLES : RAPPORT HIERARCHIQUE ET DEPENDANCE FINANCIERE*

Dans les espaces participatifs étudiés, les relations professionnelles, déclarées ou non, entre les participants, structurent les rapports de pouvoirs et donnent des clefs d'interprétation importantes pour comprendre les attitudes de certains. Trois types de liens se distinguent.

Dans le premier cas, le participant dispose d'une double identité : agent municipal et habitant. À Échirolles, la situation est régulière dans la mesure où la commune est le premier employeur de la ville, la tradition communiste participant largement à faire de l'institution municipale le moteur de la vie économique et sociale du territoire. De nombreux présidents ou membres actifs d'associations sont également employés municipaux. Cette double posture limite la contestation des individus incriminés, de manière directe ou non, avec la peur d'être « mis au placard » ou licenciés. Deux exemples illustrent cette situation. Le président d'une association de locataires d'une tour prévue à la démolition dans le cadre du projet de renouvellement urbain arrête son activisme et déserte les réunions de concertation, après son embauche comme gardien de gymnase. Un agent d'animation jeunesse de la Butte, vivant dans le quartier des Essarts, refuse de participer aux réunions de concertation par « peur de se griller » alors même qu'il « a trop de trucs à dire »<sup>1</sup>. Dans ces cas, les freins à la participation vont de l'autocensure à de véritables menaces du personnel politique et administratif comme nous le déclare un responsable municipal.

Un élu au pif, il va te dire : « J'ai entendu des trucs, fais gaffe, reste tranquille. Il y a des gens qui se plaignent dans ton équipe. » Plein de sous-entendus bizarres. Et ça peut à en venir à une convocation dans le bureau du maire. Par exemple avec le DGS<sup>2</sup>, pour te dire : « Écoute, t'es bien gentil. On t'aime bien. T'es quelqu'un de qualité, mais par contre si tu tiens à ta carrière, fais attention quand même. Reste gentil et arrête tes vagues. » On me l'a dit très clairement. (Samir K., entretien avec l'auteur, 04/01/16)

---

<sup>1</sup> Ses parents habitent également le quartier. Ils sont locataires d'un appartement au dernier étage d'une tour dont le seul ascenseur permettant d'accueillir une personne à mobilité réduite est en panne depuis plus d'un an, empêchant ainsi son père de sortir depuis ce temps. Ainsi, pour le représenter, il décide néanmoins de participer à une réunion publique en pied d'immeuble organisée par le bailleur, dans laquelle sa colère explose. C'est pourquoi il refuse que se répète cette situation, pour éviter tout conflit avec son employeur.

<sup>2</sup> Directeur général des services

D'une manière plus contextuelle, ces relations peuvent à terme être sources de conflits dans les dispositifs participatifs comme l'illustrent les participants de l'atelier du centre social. En effet, la multiplication des licenciements et de non-reconduction de contrats à durées déterminées face aux contraintes budgétaires fait monter la grogne. C'est donc un élément contextuel qui vient perturber le débat démocratique et qui peut être l'élément déclencheur de controverses. À Recife, c'est un cas que l'on retrouve dans la conférence de la ville, car les fonctionnaires participent au même titre que les habitants.

Le second type de relation est lié au rapport de dépendance financière qu'entretiennent les associations locales avec la mairie. Celles qui ne sont pas financées ne sont pas dans les fichiers municipaux et ne sont donc pas invitées aux dispositifs participatifs. Bien que certaines d'entre elles soient parfois critiques de l'action publique municipale en privé, elles s'opposent moins frontalement à la majorité par peur légitime<sup>1</sup> de perdre certaines subventions ou privilèges (accès aux locaux municipaux, organisation de repas financés par la mairie<sup>2</sup>). C'est l'exemple des associations de femmes largement soutenues financièrement pour organiser des voyages culturels et de loisirs pour les habitants du quartier. Bien qu'elles puissent être critiques de l'action municipale, notamment concernant la gestion de proximité, elles restent néanmoins très cordiales sans jamais entrer en conflit avec l'institution ni engager des critiques politiques.

Cette posture des associations échirolloises diffère du cas *recifense*. Les associations d'habitants apparaissent plus revendicatives. La présence d'ONG, des mouvements sociaux (comme le MST ou le MTST) ou d'associations religieuses permet une certaine indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, s'imposant comme des formes de contre-pouvoir. Le mouvement des travailleurs sans toit ou celui de la réforme urbaine joue des rôles très forts dans la constitution d'une contestation, notamment lors de la conférence de la ville. Par le passé, l'église a pu jouer un rôle important dans l'organisation communautaire. Aujourd'hui, la prolifération de la théologie de la prospérité l'affaiblit.

Le troisième type de relation est plus spécifique au cas brésilien. Les leaders communautaires sont salariés des élus. Ils intègrent leurs cabinets (qui peut compter jusqu'à une soixantaine de membres) pour faire le lien avec les demandes de la population en contrepartie de votes en la faveur du candidat. Opérateur de la pratique de l'achat de vote (*vote buying*) ou de la mobilisation des habitants, ils jouent un rôle important dans l'organisation communautaire locale, bien qu'ils puissent être décriés par d'autres leaders associatifs concurrents. Ils

---

<sup>1</sup> L'une des adjointes au maire interdira à un service sous sa responsabilité de mandater une coopérative locale prestataire de service sous prétexte que sa dirigeante était sur l'une des listes d'opposition pendant la campagne électorale.

<sup>2</sup> Pour des couts inférieurs à 4000 euros, les procédures d'appel d'offre ne sont pas nécessaires.

fonctionnent néanmoins de manière plutôt coopérative au sein de la communauté, de manière à toujours avoir le soutien d'un acteur politique fort à la tête de la mairie. Cet attachement aux élus de la majorité limite néanmoins très fortement leur pouvoir de contestation ce qui est notamment visible dans le cas du PREZEIS.

Ces liens professionnels divers tendent à limiter le caractère conflictuel des démarches participatives renforçant les rapports asymétriques de pouvoirs. Néanmoins, je peux noter que cette connaissance des institutions peut s'avérer fructueuse dans des espaces non mixtes, c'est-à-dire des espaces où les élus et techniciens sont exclus. Néanmoins, la défiance relative aux fuites est toujours présente comme nous avons pu le voir dans le cas du conseil citoyen.

### 3.3.3 *ENGAGEMENT POLITIQUE : MILITER ET FAIRE CAMPAGNE*

Les liens politiques sont très présents. Ils structurent les relations qu'entretiennent les différents acteurs. Ces liens sont particulièrement importants pour comprendre la position des uns et des autres dans la délibération. Deux types d'engagements politiques se distinguent. Ils concernent tant les habitants, les élus, les techniciens, que les autres acteurs de la société civile. On distingue les relations militantes, qui peuvent porter sur des sujets qui ne correspondent pas nécessairement aux questions portées dans les instances de démocratie locale des relations nouées dans le cadre de campagne électorale. Ces différents niveaux d'engagement structurent des rapports de dépendance croissant vis-à-vis des représentants politiques locaux. Ces types d'engagements ne représentent pas tout à fait la même chose dans chacun des deux cas.

Le premier lien que peuvent entretenir les acteurs est relatif à leurs engagements pour d'autres causes pas nécessairement relatives aux sujets discutés dans les instances participatives. Ces formes d'engagement augmentent l'interconnaissance des acteurs et participe de la constitution d'une communauté de paires, disposant d'un socle de valeurs communes. À Échirolles, l'éducation des enfants et les mobilisations contre les violences à l'école (notamment au sein du collège et du lycée), la lutte contre les discriminations, à travers cité plurielle, ou des manifestations propalestiniennes sont les principaux cercles de proximité entre certains habitants, techniciens et élus. Il n'est pas rare que l'engagement des citoyens dans la vie de la cité se fasse par le biais de cité plurielle et de la lutte contre les discriminations. D'ailleurs, le maire et les élus n'hésitent pas à appeler les gens par leur patronyme, signifiant une certaine proximité. Ainsi, ces interconnaissances facilitent le dialogue et apaise les tensions. Néanmoins, ce ne sont pas des sujets qui sont nécessairement structurants dans l'organisation du débat démocratique.

À Recife, ces liens de militance jouent d'autant plus que les dispositifs participatifs sont souvent thématiques. On retrouve les organisations militantes au sein des dispositifs. Comme l'explique le représentant, les luttes dans d'autres espaces participatifs contribuent à renforcer les liens de confiance et à structurer des coalitions et des arguments communs beaucoup plus rapidement. Ainsi, la structuration d'espaces militants en parallèle participe à renforcer la posture de certains groupes de la société civile dans la défense d'une position, mais peut aussi faciliter l'interconnaissance entre les différents camps, comme lors de la conférence de la ville. Le lien avec le forum de la réforme urbaine est central dans la constitution d'alliances, relativement au partage des luttes pour le droit à la ville, comme le confirme Alexandre P.. On retrouve cette militance chez des acteurs politiques, mais aussi des techniciens ou universitaires. C'est le cas de Luis de la Mora, des leaders communautaires, mais aussi de certains élus.

Le second niveau d'engagement se retrouve ensuite dans la campagne. Il peut être un niveau d'engagement supérieur au précédent. Néanmoins, faire campagne représente des choses très différentes à Échirolles et Recife. À Échirolles, le nombre d'acteurs engagés dans la campagne électorale interpelle. Les cadres municipaux et de nombreux représentants associatifs, s'engagent dans la campagne des municipales pour soutenir la candidature de la liste de la majorité municipale. Ils participent à écrire le programme, organiser des réunions dans des appartements ou dans les équipements municipaux, faire du porte-à-porte ou encore mobiliser



Figure 52: Campagne politique dans la communauté de Coelho's (source : Joana Suarez (Agência Pública))

la population pour signer des pétitions pour soutenir la liste, tout cela à la limite de la légalité<sup>1</sup>. Tous et toutes se défendent d'empiéter sur leur vie professionnelle et expliquent que les électeurs sont capables de faire la distinction entre leurs « casquettes » de professionnel et de militant politique. Néanmoins, cela crée des méfiances bien concrètes dans les dispositifs. Certains habitants ne se sentent pas libres de parler librement au risque que cela remonte auprès des autorités municipales. Certains techniciens sont plus vus comme des militants politiques, que comme des fonctionnaires garantissant l'intérêt général. Le mélange des lieux et des acteurs tend aussi à brouiller la vision des habitants sur le rôle des dispositifs auxquels ils participent. Par exemple, des réunions de campagne sont organisées au sein du centre social et animées par l'un des responsables de la structure. Les rôles peuvent vite être confondus. La directrice de la politique de la ville est aussi présidente de la MJC du quartier Essarts-Surieux, et membre du parti communiste. Elle a notamment participé à des réunions d'appartement dans le cadre de la campagne électorale pour la réélection du maire. Elle n'est évidemment pas la seule dans ce cas. D'autres cadres administratifs responsables de l'organisation de démarche participative sont aussi concernés. Cette multipositionnalité apparaît souvent comme un avantage pour piloter les dispositifs de la politique de la ville du fait d'une bonne connaissance des acteurs et des enjeux politiques et sociaux du territoire. Néanmoins, ces salariés peuvent avoir le sentiment d'être « instrumentalisés ». En effet, comme nous le confient certains de ces fonctionnaires, ils ont le sentiment d'être les « pare-feu » lorsque la situation chauffe dans le quartier. C'est eux qu'on envoie en dernier recours pour aller négocier avec des habitants en colère. Ainsi, même si ces acteurs individuels gardent une posture professionnelle pendant les réunions publiques qu'ils organisent, ils sont pour certains avant tout militants associatifs ou habitants du quartier, comme l'illustre l'une des fonctionnaires de la ville.

Khedidja K. : On a envoyé l'alibi.

Romain G.: On envoie la "maghrébine" parler aux "maghrébins" ?

Khedidja K. : C'est ce qu'on m'a dit. C'est pour ça que ça ne s'est pas très bien passé. Ça a été pendant deux heures ça. C'est aussi... La déformation elle est des deux côtés. (Rires). Ils te voient comme la maghrébine machin et pas comme la directrice en charge de machin. J'avais beau leur expliquer que je ne suis pas la en tant que maghrébine, mais parce qu'il y a un projet de rénovation urbaine. (Khedidja K., Entretien avec l'auteur, 15 janvier 2016)

Dans le cas de Recife, faire campagne ne signifie pas tout à fait la même chose. La campagne électorale est un exercice de communication politique important. Pendant toute la période électorale, les couleurs des partis et des candidats envahissent les rues et les façades de

---

<sup>1</sup> Les fonctionnaires, du fait de la neutralité de leur statut, se doivent de garder une étanchéité ferme entre leurs activités militantes et fonctions administratives.

maisons. Flyers, affiches, drapeaux... Les habitants sont rétribués pour les placarder chez eux. Un autocollant sur la porte peut rapporter 30 réaux et plus de 100 s'il s'agit d'un drapeau<sup>1</sup>. Au delà de cet exercice d'achat de votes, une série de débats publics locaux sont organisés pour favoriser les articulations entre les organisations de la société civile, les candidats et certains habitants. Ainsi, Luis de la Mora en lien avec des acteurs des mouvements sociaux urbains organise un débat au sein de l'université. Les candidats ou représentants des candidats aux postes de maire sont invités à débattre publiquement en fonction de la proximité entre des groupes organisant le débat et les candidats. L'organisation de ces débats renforce ces liens d'interconnaissance. On remarque d'ailleurs ensuite, notamment dans certaines instances participatives, que les leaders communautaires font très largement campagne pour leurs candidats. Le PREZEIS se transforme en véritable espace politique. D'ailleurs, à la veille des élections le forum ne se rassemble pas pour éviter la propagande électorale, mais aussi laisser du temps aux leaders de faire campagne.

Enfin, je supposais initialement que les liens partisans jouaient fortement dans les relations que pouvaient entretenir certains militants, élus et techniciens. Finalement ce n'est pas le cas. À Échirolles, les élus encartés au sein de la majorité sont minoritaires<sup>2</sup>. De plus, comme nous le confirme l'un des membres du PCF, les principaux élus sont absents de la cellule locale. Ils ne rencontrent donc pas les militants dans ces espaces. À Recife, la filiation à un parti n'est pas commune. Elle se déroule souvent dans la perspective de se porter candidat à une élection. Ces coûts étant particulièrement importants, il est inenvisageable pour des militants de quartiers populaires de s'encarter.

\*

Le croisement des six cas étudiés confirme l'importance d'une étude contextualisée de la délibération démocratique. Les dispositifs ne sont pas homogènes sur un même territoire. Loin de l'interactionnisme méthodologique (Cefaï et Gardella, 2012), le résultat des interactions dépend d'une dynamique multifactorielle où les rapports de forces structurels jouent différemment. L'analyse relationnelle de la délibération invite d'une part à analyser la production des règles organisationnelles du dispositif tout en vérifiant leurs mises en œuvre et leurs effets au regard de la sociologie des participants et des jeux d'acteurs locaux. Cette approche est nécessairement progressive. Les interactions ne sont pas uniquement le fruit d'un échange à un moment donné, mais s'inscrivent dans une histoire souvent plus longue de rapports de domination et de relations interpersonnelles. La tension entre les différentes formes de représentation interfère dans les interactions et entrave la qualité de la délibération.

---

<sup>1</sup> Suarez Joana, 2018, « O passo a passo da compra de votos na periferia de Recife », El País

<sup>2</sup> Au sein de l'exécutif, il est par contre indispensable d'être membre d'un parti.

Dans cette perspective, il s'agit d'appréhender les participants dans leurs identités multiples. Ils occupent différents rôles en fonction des lieux et des sujets débattus. Ainsi, les catégories d'analyse classiques ne sont pas suffisantes pour comprendre de manière dynamique et dans sa complexité la délibération publique. De ce fait, la mise en perspective de ces dispositifs invite à repenser les catégories d'acteurs tant dans l'analyse de ces dispositifs que dans l'établissement d'une véritable gouvernance délibérative.

## CONCLUSION CHAPITRE 4

Le fonctionnement délibératif des dispositifs participatifs est très variable, entre ces deux pays, et au sein même de ces deux villes, conditionnés par des acteurs et des règles organisationnelles différents. L'histoire du dispositif, le contexte politique, les rapports de forces en présence mais aussi l'organisation de la délibération s'entremêlent de manière complexe, invitant à la plus grande précaution quant à l'identification des conditions de félicité d'une bonne délibération de « masse ».

Le PREZEIS et la conférence de la ville à Recife se caractérisaient par leur caractère décisionnaire et pluraliste. Ils s'effritent progressivement face à leur démantèlement administratif et politique. Le premier s'apparente à une mauvaise mise en scène d'organisation collective du segment populaire. Le second s'avère un véritable lieu d'alliances et de délibération d'une part importante de la société civile et des pouvoirs publics. La faible formalisation de la démarche de concertation du projet de requalification des berges du fleuve n'empêche pas non plus l'échange rationnel d'arguments, l'écoute réciproque et la constitution d'une vision collective. La présence d'une pluralité d'acteurs, la présence des pouvoirs publics, et l'existence d'un garant du débat public s'avèrent des conditions nécessaires, mais non suffisantes pour la tenue d'une bonne délibération. Les réseaux des centres sociaux, les comités de quartiers, le conseil citoyen, tout comme les démarches de concertation relative au projet de renouvellement urbain à Échirolles constituent un vaste réseau d'écoute des habitants du quartier Essarts-Surieux par les élus, sans pour autant qu'ils s'articulent. La segmentation des publics en fonction de leur lieu d'habitation, classe sociale, et origine ethnoraciale se traduit par l'octroi de certains privilèges à des des publics grâce à des thèmes de discussions, des lieux et des formes d'interactions autorisées, complétant les travaux de Catherine Neveu (2010). On peut distinguer « les habitants » racisés des quartiers populaires des « citoyens » blancs des autres quartiers.

L'hétérogénéité des formes de délibération et de leurs effets éclairent les contextes politiques et sociaux locaux, autant qu'ils permettent d'établir les conditions de félicité d'une délibération démocratique. L'incarnation de la diversité des participants confirme l'importance de l'ancrage sociale de la représentation dans la tenue d'un dialogue de bonne qualité. Néanmoins, lorsque les rapports de force sont trop déséquilibrés, elle peut vite aboutir à son essentialisation comme stratégie de délégitimation et d'ostracisation tant de la part des pouvoirs publics que de la société civile. La pluralité des identités des participants et des relations qu'ils peuvent entretenir en dehors des espaces de participation confortent l'importance d'une analyse relationnelle de la délibération. L'ancrage territorial, les relations professionnelles, et l'engagement politique sont autant de liens dépassant les catégories

traditionnellement mobilisées permettant d'illustrer la perméabilité entre les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile qui participent à ces dispositifs. Ils confirment l'hypothèse des politistes néo-institutionnalistes brésiliens selon laquelle il faut repenser le cadre conceptuel des relations entre pouvoirs publics et société civile (Lavalle, 2014), dans lesquels des acteurs intermédiaires multisitués constituent des « *domínios de agência* »<sup>1</sup>, « dont les propriétés définissent la capacité d'action des acteurs qui se reconnaissent dans le but d'une action spécifique » (Lavalle, Carlos, Dowbor et Szwako, 2017).

La singularité de chacun de ces dispositifs et leurs complexités invitent à la prudence quant à l'établissement d'un « modèle délibératif », même municipal. La réalisation d'une bonne délibération invite à porter au moins autant d'attention aux conditions formelles du débat, qu'aux profils des participants et leur préparation, mais aussi des effets de ces dispositifs sur l'organisation collective et l'action publique. Cette analyse pousse à limiter la généralisation du fonctionnement d'une institution ou de la démocratie locale par l'observation d'un seul dispositif à un moment donné, travers qui peut parfois être reproché aux monographies ethnographiques françaises (Carrel, 2013 ; Carrel et Talpin, 2012).

La faiblesse démocratique de ces dispositifs, et leurs effets contre-productifs sur la mobilisation des habitants limitent l'ambition d'un tournant délibératif dans les conditions sociales et institutionnelles actuelles dans lesquelles elles se déroulent. La diffusion de ce modèle ne semble pas envisageable sans une remise en cause profonde des formes actuelles de la représentation basée uniquement sur le mandat. Les réflexions portant sur d'autres formes de représentation politique, notamment basées sur le partage d'expériences communes doivent être prises au sérieux, notamment dans des contextes de fortes inégalités structurelles (Mansbridge, 2013 ; Hayat et Sintomer, 2013 ; Hayat, Péneau et Sintomer, 2018).

Finalement, cette analyse relationnelle de la délibération met à jour une série de liens entre les acteurs participants. De ce fait elle invite à dépasser le strict cadre du dispositif pour s'attacher à une compréhension plus fine des interactions et relations qu'entretiennent les acteurs en dehors de ceux-ci. La compréhension des instances participatives, mais également de la construction de la ville et des politiques publiques se joue donc au-delà des dispositifs publics et formalisés. Ains, l'étude de ces relations en dehors des espaces de la démocratie locale formelle permet d'appréhender dans toute sa complexité le fonctionnement démocratique local. Chapitre 5. Gouverner : entre dispositifs institutionnalisés et régulations non formalisées

---

<sup>1</sup> La traduction littérale correspondrait à « domaines d'agence ». Mais sa faible compréhensibilité nous pousse à garder le concept en portugais.

# CHAPITRE 5. GOUVERNER : ENTRE DISPOSITIFS INSTITUTIONNALISES ET REGULATIONS NON FORMALISEES

Ce chapitre analyse le fonctionnement des dispositifs participatifs précédemment étudiés au regard des pratiques de gouvernement des municipalités observées. Il décrit et systématise l'ensemble des régulations contribuant à l'établissement et au maintien des dispositifs de participation populaire dans le cadre de grands projets de requalification urbaine. Ces descriptions mettent en évidence les évolutions des formes de gouvernements locaux au regard des nouvelles formes de gouvernance urbaine et de leurs effets sur l'évolution des régimes démocratiques participatifs.

Depuis une quarantaine d'années, dans un contexte de remise en cause du rôle de l'État providence keynésien, sous un triple processus de globalisation de l'économie, d'intégration supranationale et de décentralisation, mais aussi du renforcement du poids des pôles urbains par leur expansion et démographie, on assiste partout dans le monde à une « montée en puissance des villes » (Lorrain, 1989). Les métropoles, confrontées à de nouveaux défis<sup>1</sup> se sont progressivement imposées comme des lieux privilégiés de production des politiques publiques. Ces recompositions s'accompagnent d'une fragmentation du gouvernement des villes, entre acteurs privés et publics (Le Galès, 1995a). La « bonne gouvernance »<sup>2</sup> devient alors un outil performatif puissant des organisations et institutions internationales (Jouve, 2007). Dans le champ académique, la gouvernance urbaine constitue un ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés concourant à la stabilité d'une société et d'un régime politique (Le Galès, 2006). C'est cette deuxième acceptation que je privilégie pour rendre compte de la diversité des configurations étudiées.

En France, les recherches sur la participation du public et la gouvernance urbaine peinent à se rencontrer (Marchal et Stébé, 2018). Les effets limités du tropisme procédural (Mazeaud, 2012), cantonnant les dispositifs participatifs à la gestion de proximité, semblent

---

<sup>1</sup> Adaptation du système productif, maîtrise de l'étalement urbain, reconquête de l'urbanité, promotion de la citoyenneté, cohésion sociale, développement durable.

<sup>2</sup> Elle vise à la rationalisation de l'État par une responsabilisation de la société civile et la diminution des administrations locales jugées trop bureaucratiques (Stoker, 1998). D'une vision hiérarchique du pouvoir urbain, succède une perspective négociée, partenariale, contractuelle, au sein de réseaux de politiques publiques non hiérarchiques. La « crise de gouvernabilité » nécessite de nouveaux outils de gouvernance (Kooiman, 1993). Le *New Public Management* s'impose progressivement dans les institutions françaises et brésiliennes. Il repose sur l'idée que la puissance publique doit se recentrer sur son « cœur de métier », en externalisant certaines fonctions considérées non « stratégique », sous forme de privatisation ou de décentralisation politique et administrative.

contradictoires avec le renforcement de l'intervention métropolitaine par l'instauration de nouveaux outils et instruments d'action publique plus flous et souples (Lascoumes et Le Galès, 2005 ; Pinson, 2009). Cependant, certains sociologues de l'action publique éclairent les transformations des gouvernements en étudiant ces formes de régulation et leurs effets sur les capacités politiques des villes et leurs implications démocratiques (Le Galès, 2003, Gourgues, Rui et Topçu, 2013 ; Gourgues, 2013 ; Mazeaud, 2012). Ces travaux restent peu nombreux et centrés sur l'analyse des instruments plutôt que sur leur mise en œuvre par des acteurs.

Au Brésil, les recherches sur la participation et la gouvernance urbaine s'articulent plus naturellement. La démocratisation des institutions opérée à la sortie de la dictature militaire offre un terrain d'analyse fécond aux politistes brésiliens. Ces recherches soulignent le processus de démocratisation globale des gouvernements et institutions brésiliennes tout en insistant sur la diversité des configurations locales (Avritzer, 2002, 2008, 2007, 2009 ; Wampler, 2015). Elles éclairent également les jeux d'acteurs et les perméabilités entre les institutions et la société civile, leurs interdépendance et autonomie réciproques (Lavalle, 2014 ; Lavalle et Swacko, 2015 ; Abers et Von Bülow, 2011). Néanmoins, elles se focalisent principalement sur le design des politiques publiques. Elles privilégient des cas où ces nouveaux arrangements institutionnels fonctionnent, délaissant les échecs. Pour intégrer le poids des coalitions politiques locales spécifiques au fédéralisme brésilien (Arretche, 2012), le rôle des entreprises locales privées dans le financement des campagnes électorales, les partis politiques, le ministère public, l'accroissement de la bureaucratie, mais aussi l'hétérogénéité des mouvements sociaux et l'intégration de nouvelles formes de gouvernance participative, ils privilégient une approche englobante de la gouvernance urbaine. Ils la définissent comme « un ensemble d'acteurs étatiques et non étatiques interconnectés par des liens formels et non formalisés agissant dans le cadre du processus d'élaboration des politiques et intégrés dans des cadres institutionnels spécifiques. » (Marques, 2013) Dans cette perspective, les auteurs, à travers des monographies, établissent, de manière plus ou moins réussie, différents modèles de gouvernances des villes brésiliennes. Néanmoins, ces recherches qui s'intéressent au fait urbain restent peu nombreuses et souvent datées (Abers, 2000 ; Frey, 2004 ; Klaus et Duarte, 2005 ; Leal, 2003).

Tant en France qu'au Brésil, ces travaux inscrivent les dispositifs participatifs dans l'évolution des pratiques de gouvernements urbains<sup>1</sup>, notamment pour appréhender leurs effets démocratiques. Bien qu'ils mettent en lumière l'existence de négociations en dehors des espaces de représentation et de participation, l'absence d'accès privilégié au terrain limite leur description et leur analyse. Des recherches récentes sur l'informalisation du gouvernement

---

<sup>1</sup> Le gouvernement urbain est entendu comme est un acteur collectif légitime et disposant d'une reconnaissance institutionnelle.

(Boudreau, Leemann et Martin, 2016 ; McFarlane, 2016) et la « régulation clientélaire » (Mattina, 2016 ; Combes et Vommaro, 2012 ; Sa Vilas Boas et Tarragoni, 2015 ; Mattina, 2005) comblent cette lacune. Cependant, ils restent relativement rares et se concentrent sur quelques études de cas.

Après avoir observé précisément les dispositifs participatifs dans les deux chapitres précédents, je me penche sur ce qui se déroule en dehors de ceux-ci. Si les décisions ne s'accordent souvent pas avec ce qui se déroule dans ces derniers, alors où se prennent les décisions et de quelles manières ? Au Brésil, et à Recife en particulier, les relations non formalisées sont intrinsèques à la gestion de la ville. Les alliances entre partis, mais aussi avec la société civile sont caractéristiques du gouvernement urbain. En France, ces régulations ne paraissent a priori pas constitutives des pratiques gouvernementales. Cependant, face à la difficulté de l'État à réaliser son contrôle régalien et à la proximité entre les administrateurs et les administrés, il semble qu'elles jouent une place plus importante que celle donnée par les chercheurs. Ainsi, comment se caractérisent-elles ? Facilitent-elles les relations entre gouvernants et gouvernés ou au contraire, se font-elles au détriment de la démocratie ?

L'ethnographie du fonctionnement de la gouvernance des grands projets urbains révèle de manière particulièrement forte ces régulations (Pinson, 2009). Elle permet d'aborder l'offre de participation publique dans son articulation avec les instances techniques et politiques non publiques. Cette immersion prolongée permet également une connaissance fine des acteurs engagés dans ces projets (Schindler, 2016). Pour répondre aux questions énoncées, je m'appuie dans un premier temps sur les deux premiers chapitres de la thèse. Je démontre la dimension centrale des liens non formalisés dans la fabrique de l'action publique et en particulier des démarches participatives. Dans un second temps, l'observation des dispositifs institutionnalisés et des discussions avec leurs participants me permet d'établir l'importance des relations non cadrées à la fois comme espace de consolidation et délitement de la démocratie. Enfin, à travers l'ethnographie du projet de requalification des berges du fleuve et d'entretiens avec ses principaux acteurs, je pointe la diversité des différentes formes de régulation et les risques qu'elles entraînent pour la démocratie.

## I L'INFORMALISATION DU GOUVERNEMENT URBAIN RECIFENSE

Historiquement, l'informalité est une catégorie structurante de l'action publique brésilienne. Tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, et encore aujourd'hui, l'opposition « formel-informel » sert à produire, gérer et gouverner les villes, mais aussi à les décrire et les analyser. Cette distinction se déploie comme catégorie spatiale, forme organisationnelle et pratique de gouvernement (McFarlane, 2016). L'apparente simplicité du qualificatif en fait un outil performatif puissant dans l'analyse et la structuration de la ville et ses politiques urbaines notamment à partir des années 1960 (Valladares, 2006), justifiant nombre de réformes institutionnelles, dans un jeu d'échelle entre le local et le global. La *favela* s'impose dans le débat scientifique et public comme un espace singulier de la pauvreté urbaine, situé dans les marges légales, économiques, politiques, sociales et environnementales des villes, en dehors de toutes régularités et normes urbaines. Les chercheurs l'associent à une culture particulière, celle de la samba, de la religiosité, de la violence et de la drogue. Malgré la variabilité géographique et démographique des cas étudiés, les chercheurs privilégient une lecture homogénéisante (Valladares, 2010). Connotée négativement, la *favela* est alors la traduction spatiale de l'informalité, hors de toute règle juridique et urbaine. Cette singularité autorise le développement de programmes et de projets spécifiques faisant alternativement de la *favela* le problème et la solution.

Plus récemment, on assiste à un glissement heuristique de l'informalité. Elle n'est plus seulement ce qui n'est pas formel ou légal. Elle devient une valeur, un objet de négociation dont les limites sont évolutives (Roy et Al Sayyad, 2004). Ainsi, elle « constitue les règles du jeu déterminant la nature des transactions entre les individus et les institutions, ainsi qu'entre les institutions elles-mêmes » (AlSayyad et Roy, 2006, p.5). Cette négociabilité de la valeur de l'informalité se reflète dans la désignation de ce qui est considéré comme tel (Asher Ghuertner, 2008), que l'on retrouve dans l'évolution de la définition des territoires subnormaux, ZEIS, et communauté d'intérêt social (CIS). Ces négociations se traduisent par des arrangements et activités formels et non formalisés tout au long de la vie, mais aussi au cours d'une journée (McFarlane, 2016). D'un concept de catégorisation de pratiques des pauvres dans la ville, on assiste à sa redéfinition, l'informalité constituant alors des régimes de pratiques gouvernementales caractéristiques du Brésil. Ces régimes évoluent et ne se valent pas en fonction des thèmes abordés. L'action de l'État est inégale, l'application de la loi étant relative aux contextes et aux situations. La loi peut être un horizon à atteindre ou constituer les limites pour l'identification des frontières sociales (Vidal, 2016). Il s'agit alors d'identifier les régimes de gouvernements municipaux de Recife avant de s'attacher à ses spécificités actuelles et en décrire ses effets pour la démocratie urbaine.

## I.1 UNE FORMALISATION A GEOMETRIE VARIABLE

Dans le premier chapitre, à partir des programmes de requalification des quartiers d'habitat précaire, j'ai mis en lumière l'évolution des formes de gouvernance à Recife. On passe comme dans les villes européennes du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine. Mais cette transition se déroule au détriment des institutions publiques sous l'impulsion des institutions internationales. Dans ce contexte non démocratique et de remise en cause profonde de l'État, le contournement de l'administration est privilégié. Les projets de Cajueiro Seco et de Teimosinho sont particulièrement illustratifs de ces pratiques. Progressivement, au cours des années 1990, l'intervention de l'État se structure au retour de la démocratie et de l'activisme des mouvements sociaux. En fonction des gouvernements municipaux et de leurs engagements politiques avec les mouvements populaires, l'offre de participation se formalise ou se défait.

Au début des années 2000, l'accession au pouvoir de João Paulo (PT) engage un changement dans la gouvernance de la ville. Le gouvernement municipal s'engage dans la formation d'une ville plus démocratique et inclusive. Relativement indépendant du secteur productif et disposant d'une base populaire significative, la « manière pétiste de gouverner » s'impose aisément. Le budget participatif et le système de conseils et de conférences irriguent l'ensemble des politiques publiques et structure l'administration locale (tableau 8).

|   | 1 <sup>er</sup> mandat (2001) | 2 <sup>ème</sup> mandat (2004) |
|---|-------------------------------|--------------------------------|
| <b>Conseils participatifs existants</b>               | 8                             | 17                             |
| <b>Conseils participatifs reformulés ou réactivés</b> | 4                             | 0                              |
| <b>Nouveaux conseils</b>                              | 5                             | 4                              |
| <b>Total</b>  | 17                            | 21                             |

Tableau 8 : Offre de participation à Recife pendant les deux premiers mandats de João Paulo (PT) (Silva, 2009)

D'un mandat à l'autre, l'offre de participation double. Les deux tiers des dispositifs sont nouveaux ou rénovés. Cet approfondissement démocratique s'accroît à mesure que le PT concentre le pouvoir entre les seuls membres de son parti, comme l'illustre l'évolution de l'appartenance partisane des secrétaires du gouvernement (tableau 9). Le PT consolide son emprise sur l'ensemble de l'administration au détriment de ses alliés politiques. Le PSB se retrouve d'ailleurs sans secrétariat. Alors que la PT ne disposait que de trois cinquième des secrétariats, il en occupe à la suite de la réforme administrative de 2005 les trois quarts, dont l'ensemble des secrétariats stratégiques relatifs à l'aménagement urbain.

|             | <b>PT</b> | <b>PSB</b> | <b>PCB</b> | <b>PPS</b> | <b>PCdoB</b> | <b>Sans parti</b> | <b>Total</b> |
|-------------|-----------|------------|------------|------------|--------------|-------------------|--------------|
| <b>2001</b> | 9         | 2          | 0          | 2          | 1            | 1                 | 15           |
| <b>2003</b> | 10        | 1          | 0          | 0          | 1            | 3                 | 15           |
| <b>2005</b> | 12        | 0          | 1          | 0          | 2            | 1                 | 16           |

Tableau 9 : Distribution partisane des secrétaires du gouvernant de João Paulo (PT) pendant ces deux mandats

L'instauration de ce gouvernement urbain participatif consolide l'exécutif local face à l'Assemblée législative. Il limite les pratiques clientélistes des *vereadores*, ainsi que la dissociation entre la planification stratégique et un projet démocratique, jusque-là privilégiée, sous l'influence du secteur productif (Leal, 2005). Cependant, la démocratisation de l'administration municipale, associée à la concentration du pouvoir au sein d'un seul parti, n'est pas sans ambiguïté. L'affaiblissement de certains organes politico-administratifs, tel que la URB Recife, associé à l'hégémonie politique du PT dans la mairie et au retour de l'influence du secteur économique à travers les financements de campagne électorale, favorise de manière plus ou moins ponctuelle la validation de projets urbains stratégiques, ou de législations favorables au secteur productif, qui contournent ou transgressent les dispositifs participatifs institutionnalisés<sup>1</sup>. Le gouvernement participatif ne répond ni aux intérêts et contraintes portés par les acteurs du marché, ni à la totalité de la demande populaire. Leur très faible représentation dans les instances de démocratie participative, dont les rapports de forces étaient largement à faveur de la société civile (mouvements sociaux, Université et ONG), pousse les acteurs du marché à contourner les espaces démocratiques (conférence de la ville de 2005, puis au cas du Cais José Estelita). L'accumulation des propositions non réalisées du budget participatif permet aux *vereadores* de se réaffirmer dans le jeu politique local. La formalisation d'un gouvernement urbain participatif se confronte rapidement à l'influence des financeurs des campagnes électorales, aux pressions des acteurs des mouvements sociaux et de certains fonctionnaires de l'administration municipale. Ces équilibres se traduisent dans la distribution des secrétariats, mais aussi dans la composition des différents conseils participatifs. Les pratiques non cadrées ne constituent pas la règle, mais se multiplient progressivement.

Les défaillances du gouvernement participatif associées à une crise politique au sein du PT aboutissent à l'élection du PSB à la tête de l'exécutif *recifense*. Dans un contexte de crise économique et démocratique, ce gouvernement privilégie une approche managériale et technocratique de la gestion municipale. La rationalisation de l'action publique et le

<sup>1</sup> Sur ce point, lire le chapitre 2.1.4.1 concernant la révision du plan directeur de la ville.

développement d'une vision stratégique du territoire sont les maîtres mots de Geraldo Julio. Les alliances formées lors de la campagne électorale favorisent l'émergence de nouveaux partenariats avec les acteurs proches du marché. Ces derniers, à l'image du consultant Francisco C. (portrait 29) refusent d'intégrer le gouvernement. Ils considèrent l'administration municipale trop lourde pour élaborer un tel programme. Pour la contourner, le gouvernement abandonne les dispositifs très institutionnalisés au profit de démarches plus circonstanciées et moins formalisées dont la gestion est déléguée aux institutions partenaires jugées plus compétentes.

---

### **Portrait 29 : Francisco C. – De consultant à conseiller du Maire de Recife**

Francisco C. est un homme blanc originaire de Recife, ville qu'il ne quittera jamais. Il est âgé d'une soixantaine d'années. Architecte de formation, il devient fonctionnaire de l'État du Pernambouc au début des années 1980 face à l'absence de travail dans le secteur de la construction civile. Après avoir réussi le concours pour devenir fonctionnaire d'État, il intègre le ministère des Finances. En 1987, il rejoint un cabinet de consultants. À la suite d'un déménagement de son cabinet à Rio de Janeiro. Il se décide, avec d'autres, à ouvrir sa propre entreprise : *TGI consultoria*. S'adressant initialement au secteur public, il se spécialise progressivement dans le conseil aux entreprises. Environ 70 % de ses activités sont tournées vers ces dernières. En parallèle, il milite en faveur de la marche. Alors que la ville est dominée par la voiture. Il lance des visites piétonnes dans Recife et Olinda. Les participants se multiplient. Tous les dimanches, une dizaine de personnes marchent dans Recife. Face à l'absence de guides touristiques, Francisco C. se lance dans la rédaction de deux guides touristiques : *Um dia em Olinda* et *Um dia em Recife*. Il s'implique progressivement dans la vie publique jusqu'à un jour interpellé les candidats aux élections municipales par le biais de son cabinet. Il milite à la faveur de la construction d'une vision prospective de Recife, le fleuve Capibaribe en étant l'épine dorsale. Geraldo Julio lui propose alors d'intégrer son gouvernement en devenant secrétaire à l'aménagement urbain. Francisco C. refuse pour ne pas abandonner son poste d'associé au sein de l'un des principaux cabinets de conseil de Recife. Il accepte néanmoins de le conseiller, posture dans laquelle il se sent plus influent. Il crée l'INCITI et propose le nom de son frère quand le maire cherche quelqu'un pour diriger la structure.

---

Ces partenariats d'études et de projet recouvrent une diversité de situations. Certains sont engagés avec des établissements publics ou privés de l'enseignement supérieur, comme c'est le cas pour le Parque Capibaribe ou la réflexion sur le projet de revitalisation du centre-ville avec l'Unicap. D'autres associent des acteurs privés comme c'est le cas de « l'agence Recife pour l'innovation et la stratégie – AIRES » dont la fonction est de définir une vision

prospective de la ville dans le cadre du plan Recife 500 ans. Ces collaborations à des fins non lucratives et parfois réalisées avec des institutions publiques n'en impliquent pas moins un processus d'informalisation. En effet, leurs conditions (politiques, financières et techniques) sont très variables d'un cas à l'autre. Il est difficile d'avoir accès à ces documents qui ne sont pas toujours accessibles sur le « portail web de la transparence »<sup>1</sup> de la mairie. Les négociations non formalisées se jouent d'autant plus aisément. Cependant, cette fois-ci, l'enjeu n'est pas de renforcer l'action municipale, mais plutôt de la repositionner pour répondre aux contraintes financières évolutives.

Ainsi, quelles sont les réalités de ces régulations et leur imbrication au sein des institutions démocratiques ? Leur description et l'analyse de leurs effets sur les projets urbains et plus largement sur les formes de gouvernement sont primordiales dans la compréhension du fonctionnement démocratique urbain.

## 1.2 LA FIN DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE : QUAND L'EXCEPTION DEVIENT LA REGLE

L'élection de Geraldo Julio au sein de l'exécutif engage un changement de paradigme démocratique dans la gestion municipale de Recife. La gestion managériale prend le pas sur le développement d'une démocratie participative. La planification stratégique et le *New Public Management* s'imposent dans une logique de rationalisation de l'action publique. De nouvelles institutions et canaux de participation contournent les dispositifs existants, dont l'effet est double. Premièrement, la flexibilité du cadre favorise des formes de régulations non formalisées pas nécessairement soumises au contrôle démocratique (1.2.1). Deuxièmement, ces pratiques accélèrent le démantèlement des institutions participatives (1.2.2). Ainsi, l'informalité devient progressivement la norme au détriment des droits des populations précaires.

### 1.2.1 L'INSTITUTIONNALISATION DE LA « FLEXIBILITE » : LE CAS DE L'INCITI

L'INCITI naît d'un partenariat entre l'Université Fédérale du Pernambouc (UFPE) et le secrétariat à l'environnement et au développement durable. Cette équipe pluridisciplinaire composée d'une quarantaine de professionnels doit élaborer les lignes directrices du projet de requalification des berges du fleuve de Recife : le Parque Capibaribe. Cette collaboration atypique se justifie selon son promoteur, le conseiller du maire et consultant Francisco Cunha, pour deux raisons. D'une part, l'engagement de l'université plutôt qu'une entreprise privée

---

<sup>1</sup> Chaque institution doit mettre à disposition du public l'ensemble de ces comptes, contrats et marchés.

repose sur la conviction qu'elle seule peut mobiliser la palette de savoirs nécessaires pour répondre à la complexité d'un tel projet. D'autre part, le secrétariat à l'environnement coordonne la démarche, car celui à l'aménagement urbain ne serait pas capable de le faire, dans la mesure où ce dernier ne perçoit pas le fleuve comme une force pour la ville.

La spécificité de l'INCITI tient à sa « flexibilité ». Il dispose *a priori* d'une grande liberté dans son fonctionnement et ses prérogatives tout en étant par ailleurs fortement contraint d'un point de vue matériel et financier. Ces deux caractéristiques limitent son autonomie (i), son contrôle démocratique (ii) et l'obligent à développer un mode opératoire opportuniste qui le pousse à esquiver les instances participatives (iii).

(i) Selon le site internet de la mairie, l'INCITI « développe les recherches, les concepts, les projets et les processus de participation sociale du Parque Capibaribe ». Outre cette description en ligne, il est impossible d'avoir accès aux termes du contrat, à croire qu'il n'existe pas<sup>1</sup>. L'absence de convention reflète la flexibilité des termes de la collaboration et explique la négociation permanente dans laquelle se trouve la coordination de l'INCITI avec le secrétariat à l'environnement. Chaque mission fait l'objet d'une négociation concernant les moyens alloués et les livrables attendus. Elles sont évolutives et varient en fonction des besoins du moment. L'INCITI en fonction des opérations s'apparente à une assistance à maîtrise d'ouvrage et à une maîtrise d'œuvre. D'une part, il définit les objectifs du projet, son calendrier et les budgets consacrés, en tentant d'accorder les intérêts des citoyens, du maire et des différents secrétariats de la mairie à partir du concept de ville-parc. D'autre part, il veille à la conception et à la réalisation des tronçons dont le budget est assuré, comme ça a été le cas pour le *Jardim do Baoba*<sup>2</sup> et la *Via das Graças* (figure 53 et 54).

Cependant deux points doivent être soulignés. D'une part, son statut juridique n'est pas encadré par la loi. L'INCITI n'est qu'un groupe de chercheurs ne disposant pas d'autonomie financière ni d'un conseil d'administration. Ses subventions de fonctionnement passent nécessairement par les comptes de l'université. D'autre part, l'INCITI n'est pas le gestionnaire financier des investissements réalisés dans le cadre du projet urbain. D'ailleurs, la mairie n'est elle-même pas toujours délégataire de la gestion des finances. Cela varie en fonction des tronçons du projet et des montages financiers. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'une action de compensation, comme c'est le cas pour le *parque da Capunga* ou du *Jardim do Baoba*, ce sont directement les entreprises privées qui passent les marchés.

---

<sup>1</sup> En principe, l'ensemble des dépenses, recettes, partenariats, conventions, marchés publics et contrats sont disponibles sur le portail de la transparence de la mairie de Recife. Néanmoins, après de nombreuses recherches et demandes tant à l'INCITI qu'à la mairie, il est impossible de mettre la main sur les termes du contrat.

<sup>2</sup> Ce premier chantier a offert la possibilité de tester l'application des principes définis, sa mise en œuvre et son acceptation par les usagers. Il a néanmoins soulevé certaines polémiques quant au rôle de l'université dans ce type de projet et son impact sur le marché de l'urbanisme.



Figures 53 et 54: *Projet du Parque Capibaribe - 1: Via Parque Graças 2: Jardim do Baoba (Source : INCITI)*

Bien que la gestion de projet occupe une part importante du temps des boursiers de l'INCITI, ce dernier reste une émanation de l'université, dont la mission première est la formation d'étudiants et la recherche académique. Entre 2012 et 2016, une dizaine de publications ont été réalisées par des membres de l'INCITI, deux dans des revues spécialisées brésiliennes, les autres dans des colloques nationaux ou internationaux. À l'image de l'interdisciplinarité du groupe de recherche, elles touchent des domaines aussi variés que l'environnement (Meneses et Caneiro, 2014 ; Calvacanti, Melo et Monteiro, 2015), la mobilité (Machry et Monteiro, 2014 ; Florencio, Meneses, Monteiro et Machry, 2015), l'architecture et de l'urbanisme (Machry et Monteiro, 2014 ; Carvalho, Ferraz, Puttini et Monteiro, 2015 ; Carvalho et Monteiro, 2016) ou la participation (Florencio et Moraes, 2015). Souvent, ces articles restent centrés sur les

thématiques abordées dans le cadre du projet. Les approches critiques sont limitées. La production scientifique s'avère être un vecteur de légitimation de l'INCITI comme acteur scientifique, bien qu'aucun moyen financier ne soit dédié à cette mission.

La flexibilité du contrat et des missions se répercute directement sur les financements de la structure et donc sur son organisation. Initialement, le maire s'engage à financer le groupe de recherche à hauteur de 2,4 millions de réaux (600 000 euros) en fonction d'un cahier des charges réparti sur 24 mois. C'est une somme importante comparée à d'autres projets que l'université réalise dans le cadre de ses missions d'extension<sup>1</sup>. Les bourses d'études sont supérieures aux autres bourses de recherche académique (tableau 10). Néanmoins, face aux difficultés financières de la ville dans le contexte de récession qui touche le Brésil, la mairie redimensionne les missions de l'INCITI et diminue ses ressources. En avril 2016, la coordination de l'INCITI divise par deux le montant des bourses, puis licencie un tiers des membres de l'équipe. Comme me le confie la coordinatrice de l'équipe d'architecture, cette pratique n'est pas rare. Depuis la création de l'INCITI, les salaires ne sont pas versés tous les mois. L'institution s'appuie sur le militantisme de ses agents, disposant souvent de revenus complémentaires<sup>2</sup>. Ils n'hésitent donc pas à travailler gratuitement pour un projet auquel ils croient.

|             | Stagiaires | Licence | Master | Coordinateur d'équipe | Coordinateur INCITI |
|-------------|------------|---------|--------|-----------------------|---------------------|
| <b>2014</b> | 600        | 2000    | 4000   | 5000                  | 10000               |
| <b>2016</b> | 600        | 1000    | 2000   | 2000                  | 6000                |
| <b>2017</b> | 600        | 2000    | 4000   | 4000                  | 6000                |

Tableau 10 : Evolution de la grille de salaire des boursiers de l'INCITI en fonction du niveau de diplôme

(ii) L'instabilité des financements et le flou qui règne sur les missions du groupe de recherche impactent directement la gouvernance interne et externe du projet. Elle en limite le contrôle démocratique. Malgré la tentative de constitution d'un comité de pilotage du *Parque Capibaribe*,

<sup>1</sup> En général, les extensions en urbanisme visent à l'accompagnement des projets à destination des habitants des quartiers précaires. Elles dépassent rarement des montants supérieurs à 500 000 réais. (Bienenstein, Bienenstein et Souza, 2017)

<sup>2</sup> La flexibilité se traduit également dans l'organisation du travail. Chacun peut choisir son horaire de travail, sachant qu'en principe il s'agit d'un temps partiel se déroulant entre 14h et 20h. Dans la majeure partie des cas, ils cumulent des activités mais impactant de manière très différentes les revenus et l'organisation des uns et des autres. Les stagiaires peuvent se trouver dans des situations bien plus précaires, mère d'un enfant, cumul deux stages pour gagner suffisamment d'argent ainsi que des cours à l'université. Elle quitte sa maison le matin à 7h du matin et ne rentre chez elle le soir qu'à minuit pour un salaire de 1200 réaux au total. Au contraire, les architectes diplômés cumulent souvent deux activités, l'une le matin, l'autre l'après-midi pour un salaire aux alentours des 7000 réais cumulés. Pour les coordinateurs, également chef d'agence, ou professeur titulaire à l'université, cette somme peut aisément dépasser les 15000 réais. Ainsi, la révision des salaires impacte de manière inégale les différents boursiers, privilégiant les plus hauts revenus.

présidé par le vice-préfet de la ville, et rassemblant l'ensemble des secrétariats concernés par le projet et des acteurs de la société civile<sup>1</sup>, la majorité des décisions sont prises par le secrétaire à l'environnement. La coordination du projet se traduit par des réunions tous les deux ou trois mois entre lui et les trois coordinateurs de l'INCITI. Lorsque d'autres acteurs municipaux, publics ou privés s'engagent, comme dans le cas du tronçon de la *Capunga*, l'INCITI s'assure de faire le lien, néanmoins il n'est jamais possible de les réunir. Enfin, en cas de crise, de nouveaux canaux de négociations émergent, via le consultant Francisco C. qui parle directement au maire, comme c'est le cas à la fin de l'activation *Capunga*.

L'absence d'une vision commune se reflète dans la segmentation des services techniques. Chaque secrétaire, soucieux de sa propre existence, défend son pré carré et cherche à élargir ses projets au risque d'empiéter sur les compétences de ses homologues. La fragmentation se traduit par un éclatement spatial de l'administration municipale et l'inexistence de réunions de coordination. Le secrétariat à l'environnement se trouve isolé dans un quartier de la zone nord de Recife alors que la majorité des services se situe dans le centre-ville. Dans le cas du *Parque Capibaribe*, le secrétaire à l'environnement et celui au contrôle urbain ne se rencontrent jamais, même si ce dernier gère directement les ressources financières engagées dans le cadre du tronçon de la *Capunga*. Les agents de l'INCITI assurent des réunions individuelles régulières pour garantir la cohérence entre les principes du projet, les intérêts des acteurs et le budget dédié. Cette tentative s'avère vaine, comme le révèle l'arrêt de l'activation et la construction d'un mur le long du fleuve.

Cette flexibilité se traduit également dans la gouvernance interne du « réseaux de chercheurs et de professionnels », où « l'horizontalité » semble prévaloir. C'est tout du moins ce que revendique la coordination. En principe, le conseil d'administration, composé des trois coordinateurs, des quatre chefs d'équipe de la gestionnaire et des deux membres du *Lab Ceus*<sup>2</sup>, s'assure de prendre les décisions relatives au fonctionnement interne et à la programmation des tâches de chaque équipe à partir des consignes faites par le secrétariat à l'environnement (figure 55).

---

<sup>1</sup> En effet, comme l'explique la coordinatrice, il est difficile de réunir l'ensemble des secrétaires et responsables techniques et administratifs. Ce comité s'est réuni une seule fois, durant laquelle beaucoup d'acteurs n'ont pas pu prendre la parole et d'autres ont remis en cause le fait que le pilotage soit mené par le secrétariat à l'environnement jugé peu qualifié pour mener ce genre de projet.

<sup>2</sup> Le *Lab Ceus* est un laboratoire de recherche associé à l'INCITI. Il ne prend pas part au projet du *Parque Capibaribe* mais est hébergé dans la structure. Certaines des ressources humaines sont partagées entre le *Lab Ceus* et l'INCITI.

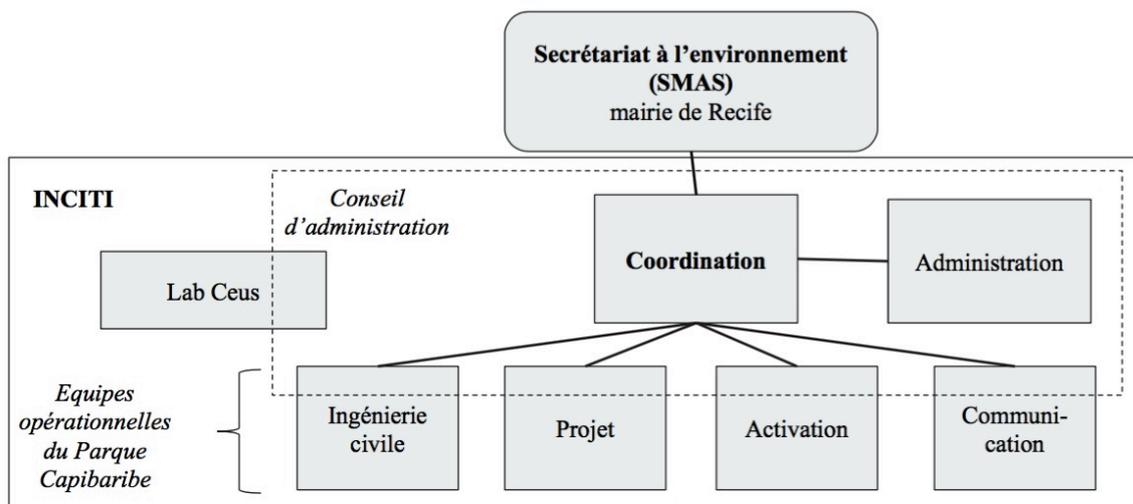


Figure 55: organigramme de l'INCITI

En réalité, le conseil d'administration ne joue souvent pas son rôle et ses décisions sont rarement opérantes, notamment lorsqu'il n'y a pas de consensus *a priori*. Dans ce cadre, les décisions prises peuvent être remises en cause du jour au lendemain. C'est par exemple le cas lorsqu'il s'agit de redimensionner les missions des équipes au début de l'année 2016 (encadré 31).

La remise en cause de la décision du conseil d'administration s'explique par les rapports de force interne. Roberto M. est contre la diminution de son salaire qui représente sa seule source de revenu stable<sup>1</sup>. Bien que sa position soit marginale au sein du conseil d'administration, son poids est beaucoup plus important dans l'obtention des financements de la structure, notamment par son influence et celle de son frère auprès du maire de Recife. Par ailleurs, il n'y a pas de levée de bouclier car le porteur de la proposition est en principe, ou tout du moins dans ce qu'il représente, le moins légitime à porter ces revendications. Étant un universitaire européen, je n'ai dans l'imaginaire collectif brésilien aucun problème financier. De plus, cette décision n'affecte directement que deux membres du conseil d'administration. Par ailleurs, les autres salariés de l'INCITI face à la précarité de leurs situations ne peuvent se permettre de protester publiquement.

Les relations interpersonnelles et les liens familiaux, amicaux ou amoureux sont structurants dans l'organisation de l'INCITI (figure 56) et s'expliquent notamment à travers le processus de recrutement, basé sur un vaste système de cooptation et de nomination participant à homogénéiser les profils des membres, tout en reproduisant des phénomènes de vassalité.

<sup>1</sup> Il est par ailleurs copropriétaire d'une agence d'architecture à Recife, ainsi que professeur associé à la faculté d'architecture de l'UFPE.

### **Encadré 31 : La redéfinition des équipes et des salaires des membres de l'INCITI (janvier 2017)**

Après la prise de mandat du gouvernement municipal au 1er janvier 2017, la coordination de l'INCITI à la suite d'une rencontre avec le nouveau secrétaire à l'environnement, Bruno Schwambach<sup>1</sup>, propose de se réorganiser et de redéfinir les missions de chacun. La division des salaires par deux ne permet pas d'assurer le fonctionnement de la structure et l'avancement du projet. Chaque coordinateur d'équipe définit une feuille de route et établit ses besoins en ressources humaines. L'objectif est clair : réduire la masse salariale du groupe. L'équation est complexe. Le retrait d'une bourse de recherche peut avoir des conséquences très diverses. Pour certains, elle est l'unique source de subsistance. Pour d'autres, elle n'est qu'un revenu complémentaire. La composition des équipes repose donc sur un équilibre entre les compétences professionnelles et la responsabilité sociale de l'université. La coordination précise par ailleurs que si certaines équipes souhaitent conserver des individus jugés superflus, elles devront les payer avec leur propre salaire<sup>2</sup>. Face à cette dernière proposition, je propose lors du conseil d'administration (CA) d'assumer collectivement la responsabilité sociale de l'université. De ce fait, le prélèvement sur les salaires impactera proportionnellement l'ensemble des membres de l'INCITI dont le salaire est supérieur à 2000 réaux. Le CA approuve la proposition à l'unanimité, malgré la protestation de l'un des coordinateurs, Roberto M. qui ne souhaite pas voir son salaire diminuer. La réunion se conclut. Mais le lendemain, l'une des coordinatrices m'explique avoir revu la décision de la veille. Chaque chef d'équipe est de nouveau responsable individuellement des personnes qu'il maintient ou non. Les équipes responsables des activations et de la communication décident de maintenir chacune un boursier supplémentaire contre 2000 réaux (500 euros). Les équipes d'architecture et d'ingénierie ne font pas ce choix.

Cette décision renforce les inégalités salariales. Les coordinateurs, aux salaires les plus élevés, ne sont pas impactés par la baisse de budgets. Elle crée également une inégalité entre les membres des différentes équipes à niveau hiérarchique équivalent. En effet, une équipe dont les membres sont moins nombreux déduit une somme proportionnellement plus élevée. Enfin, cela renforce des inégalités structurelles entre les professions. Il est commun pour les ingénieurs et les architectes d'exercer un autre emploi en agence. C'est moins le cas dans les métiers du social, qui sont par ailleurs souvent moins bien payés.

---

<sup>1</sup> Bruno Schwambach est également PDG de l'un des principaux concessionnaires automobiles du Pernambouc.

<sup>2</sup> Cette pratique peut sembler ahurissante pour un observateur français mais elle s'avère moins surprenante pour un brésilien, habitué à ces formes de redistribution individuelle.

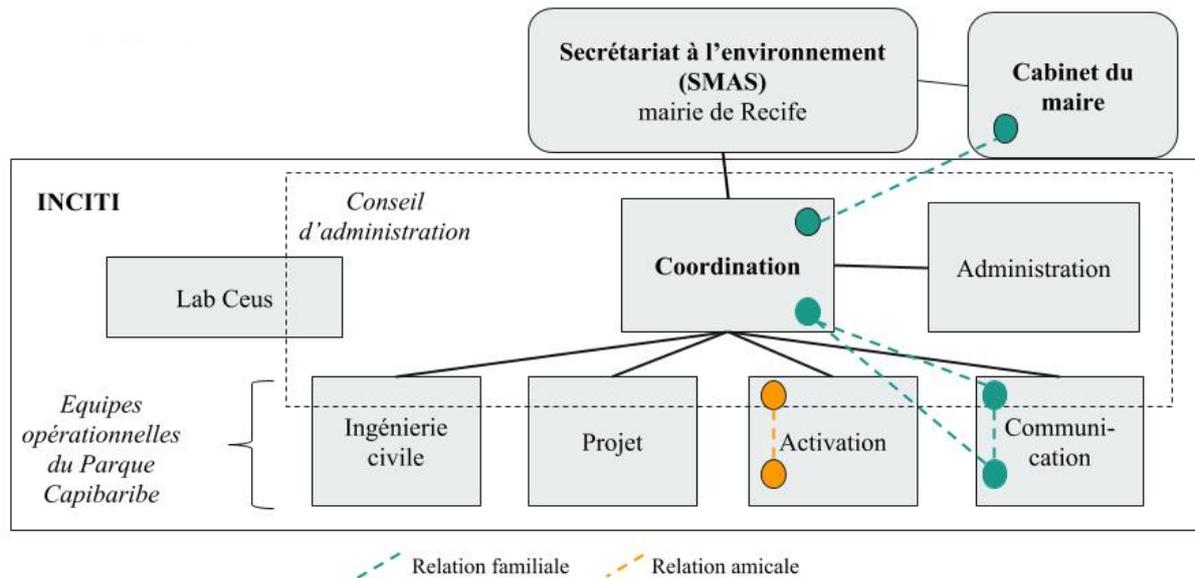


Figure 56 : Gouvernance réelle de l'INCITI

Lors de mon recrutement, la totalité des membres de l'équipe poursuivaient ou avaient poursuivi leur formation au sein de l'Université Fédérale du Pernambouc. Ces formes de recrutement tendent à privilégier les réseaux proches, c'est-à-dire les réseaux familiaux et amicaux. Ainsi, l'un des principaux coordinateurs de l'INCITI n'est autre que le frère du conseiller du maire ayant suggéré la création de l'institution. Le chef de l'équipe communication est le beau-fils de la coordinatrice et il travaille avec sa conjointe. Par ailleurs, la majorité des travailleurs entretenaient des relations amicales ou professionnelles avec les coordinateurs avant leur intégration au groupe de recherche. Par exemple, sur les cinq architectes de l'équipe responsable du projet urbain, aucun n'a passé d'entretien. Trois d'entre eux travaillaient déjà dans l'une des agences des coordinateurs. Les deux autres étaient des masterants de la troisième coordinatrice. Pour ma part, j'ai intégré l'équipe puis repris la direction de l'équipe, car un ami qui connaissait mon appétence pour la participation m'a appelé. Je n'ai eu aucun entretien à passer, et n'ai jamais présenté mon CV. Le fait d'être français a pu aider à double titre. Il permet d'afficher un taux d'internationalisation important, bon pour les classements universitaires qui participent à la légitimation du groupe de recherche<sup>1</sup>. Il permet également de développer des liens privilégiés avec certains pays notamment dans le but d'obtenir des financements, comme c'est le cas avec le consulat de France à Recife et l'Agence Française de Développement (AFD).

(iii) Enfin, l'instabilité financière du projet implique le développement d'une pratique opportuniste de l'aménagement urbain qui semble contradictoire avec l'établissement d'une

<sup>1</sup> Dans les différentes présentations faites de l'INCITI, les coordinateurs pointent toujours la diversité culturelle des membres du groupe de recherche venant de 7 pays différents.

planification participative à long terme. En effet, les ressources budgétaires apparaissent ponctuellement, au gré des négociations avec les partenaires. Or, la coordination de l'INCITI ne souhaite pas présenter son projet dans des quartiers populaires si elle n'a pas l'assurance de posséder des financements pour éviter les faux espoirs et les effets d'appels<sup>1</sup>. Mais cette posture est paradoxale dans la mesure où l'obtention des ressources se fait entre autres à travers la mobilisation des communautés locales comme ce fut le cas dans le cadre du projet de *Via Parque das Graças*<sup>2</sup>. De ce fait, l'INCITI se retrouve à ne jamais présenter ni discuter son projet dans les espaces institutionnalisés de participation populaire<sup>3</sup>.

### 1.2.2 L'ACCENTUATION DU CONTOURNEMENT DES INSTITUTIONS PARTICIPATIVES

Le contournement des instances participatives se traduit également au sein de l'institution municipale. À mesure de la perte de légitimité des dispositifs, des canaux alternatifs de dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics émergent. Ils rendent opérants les projets dans les quartiers populaires tout en gardant le contrôle politique du forum du PREZEIS.

Dès 2016, le cabinet de la présidence de la URB-Recife assure la gestion du PREZEIS. Comme le confirme la directrice du logement de l'URB-Recife, l'enjeu est purement électoral et ne permet pas d'urbaniser et de régulariser les ZEIS.

Le PREZEIS doit être rattaché à la direction de l'habitat. Il existe une mission au sein de cette direction. Sauf, qu'il est rattaché à la présidence avec Carlos Henrique. Donc, si le PREZEIS est avec cette personne, alors il faut lui fournir les outils techniques. [...] c'est difficile d'avoir un truc qui en principe se situe sous ma responsabilité et qui en réalité est directement rattaché à la présidence. C'est difficile de gérer. C'est une question de gestion. [...] C'est un choix partisan que je trouve mauvais. (Norah V., entretien avec l'auteur, 2017)

Ainsi, la direction de l'habitat, responsable des projets urbains et des programmes de relogements dans les ZEIS, crée des commissions *ad hoc* faute de pouvoir travailler dans les instances prévues à cet effet. De cette manière, les techniciens peuvent opérationnaliser le projet tout en faisant fi de certaines contraintes politiques et administratives, comme l'illustre l'exemple du relogement des habitants des palafittes de la ZEIS Coelhos (encadré 32).

---

<sup>1</sup> Dans certains cas, lorsqu'il a des projets de réaménagement prévu, les populations viennent construire des maisons dans des lieux initialement inoccupés pour bénéficier d'un logement gratuit.

<sup>2</sup> En 2012, un projet de voie express de quatre pistes le long de l'estuaire du Capibaribe est sur le point d'être réalisée grâce à un financement fédéral. Ce projet, hérité des politiques des années 1980 percute la promesse électorale du nouveau maire fraîchement élu : le parc Capibaribe. Alors que le projet routier est porté par le secrétariat des infrastructures de la ville, l'association des habitants du quartier de Graças s'y oppose. Pour rééquilibrer ce rapport de force asymétrique. Les acteurs de la société civile organisée font appel à l'équipe du Parque Capibaribe. Ils parviennent à constituer une contre-proposition et transformer le projet de voie express en une rue partagée : la *Via Parque das Graças*.

<sup>3</sup> Il ne présente jamais le projet au forum du PREZEIS, ni ne participe à la conférence de la ville.

### **Encadré 32 : La commission de relogement des habitants des palafittes de la ZEIS Coelhos**

Depuis une quinzaine d'années, des familles s'établissent le long du fleuve Capibaribe faute de logements à des loyers accessibles. Ces favelas sur pilotis (figure 57 et 58), que l'on retrouve dans différents secteurs de la ville, sont particulièrement nombreuses dans le quartier de Coelhos. L'augmentation du prix du foncier pousse les individus en situation de grande pauvreté à s'installer dans ces zones insalubres et précaires, envahies par les rats et les cafards. Particulièrement fragiles, les constructions sont régulièrement détruites par des aléas climatiques ou des incendies volontaires<sup>1</sup>. Depuis de nombreuses années, la mairie envisage la relocalisation de ces populations dans de nouvelles constructions situées non loin (figure 59). En principe, la loi prévoit que la COMUL de la ZEIS Coelhos pilotent ce projet. La réalité diffère. La direction de l'habitation instaure une autre commission. Elle se compose d'une dizaine de représentants associatifs et d'habitants du quartier. Les membres de la COMUL ne sont pas associés. Elle est responsable de l'organisation du diagnostic social et de l'élaboration de la charte de relogement.

Watas S., leader communautaire élu pour siéger au sein de la COMUL, informé par le coordinateur du PREZEIS, s'invite à la dernière réunion qui se déroule à proximité du forum. Dès son entrée, il fait remarquer qu'il n'est pas normal que les représentants du PREZEIS ne participent pas à cette instance. La représentante de la mairie se justifie en disant qu'il s'agit sûrement d'une erreur, mais qu'il est maintenant le bienvenu. Par ailleurs, des leaders associatifs lui lancent qu'il « ne s'est jamais mobilisé sur ce sujet et que c'est étrange qu'il se réveille maintenant ». Ils expliquent que même lors de l'incendie, il ne s'est pas intéressé au relogement des sinistrés préférant se focaliser sur l'extension du stade de foot afin d'empêcher l'occupation des berges du fleuve. Malgré ces critiques, Watas reste et la discussion se poursuit.

Très vite, je me rends compte que de nombreuses rencontres ont déjà eu lieu. Le projet est abouti. Le diagnostic social est réalisé, la charte de relogement négociée<sup>2</sup>, et la première tranche des nouveaux logements construite. Cette réunion sert à organiser l'annonce des premiers relogements identifier les familles prioritaires. Faute d'un nombre suffisant d'appartements, la commission décide que les personnes célibataires et sans enfants ne disposeront pas de logement et seront simplement dédommagées financièrement. Bien que cette mesure soit illégale dans la mesure où le droit au logement doit s'appliquer de manière

<sup>1</sup> Ce fut le cas à trois reprises en 2005, 2013 et 2014.

<sup>2</sup> Ce processus est très rapide, et souvent relativement confidentiel afin d'éviter un effet d'appel la veille du diagnostic. En effet, chaque construction disposant de 4 murs et d'un toit au moment du diagnostic peut ainsi bénéficier d'un logement. Le court-métrage « Homens e caranguejos » de Paulo de Andrade (2016), illustre cette lutte pour l'obtention d'un logement à Recife.

égale à l'ensemble des citoyens et malgré les protestations de Watas S., la commission approuve la proposition. Deux semaines plus tard, lors d'une réunion publique en plein air sur le stade de Coelhos, la secrétaire à l'habitat énumère les noms des bénéficiaires relogés. La majorité d'entre eux est absente bien que 300 ou 400 personnes assistent à la déclaration. Le bruit court que beaucoup ne sont pas des habitants du quartier. Finalement, sur les plus de 700 familles enregistrées, seules 160 obtiennent un logement.



Figure 57: Palafittes de Coelhos (Source : étudiant UFPE)



Figure 58: Palafittes de Coelhos (Source : étudiant UFPE)



Figure 59: Logements sociaux prévus pour le relogement des habitants de Coelhos (Source : JC online)

La création de cette commission parallèle au PREZEIS peut se justifier pour deux raisons. D'une part, il s'agit d'apporter une réponse concrète aux habitants du quartier, chose que le PREZEIS n'est pas en capacité de faire suite à son démantèlement technique. Quand bien même il le serait, le processus prendrait plus d'un an, alors même qu'il s'agit d'un projet à réaliser rapidement à la veille des élections municipales. D'autre part, cette commission permet le contournement de la loi. En l'absence d'individus dotés d'une expertise sur les questions de relogement, les agents municipaux peuvent faire des décisions illégales et inégalitaires. Ce contournement n'est pas dénoncé. Au contraire, il est légitimé dans la mesure où il fait avancer les projets. Watas S. ne remet pas en cause l'existence de cette commission, mais seulement le fait ne pas y être invité. Conscient des failles du PREZEIS, il investit les différents espaces qui lui sont ouverts, à la fois comme directeur du centre social, membre du cabinet d'un *vereador*, et représentant des habitants au sein de la COMUL.

\*

Finalement, le développement de l'offre participative n'a pas permis de mettre fin aux pratiques clientélistes et de réseau. De nouvelles institutions plus flexibles ont été créées. Les pratiques discrétionnaires deviennent la règle, laissant libre champ aux conflits d'intérêts nombreux. Par ailleurs, des arrangements clientélistes permettent la subsistance des dispositifs participatifs. Ainsi, on assiste à l'établissement d'un cercle vicieux participant aux renforcements des pratiques clientélistes qui fragilisent les institutions démocratiques. Ainsi, la participation n'a pu changer en profondeur les institutions brésiliennes. Cela interroge la dimension performative de l'impératif participatif.

### 1.3 QUAND LES INEGALITES STRUCTURELLES DOMINENT : L'AVENEMENT DU SCENARIO NEOLIBERAL

À l'échelle nationale, la destitution de la présidente Dilma Roussef apparaît comme le point d'orgue d'un basculement dans la démocratie brésilienne et l'affirmation d'un scénario néolibéral. Les déclarations des députés du parlement qui dédient leur vote en faveur du « oui » à leur famille, à dieu, ou font l'apologie de la dictature et de la torture<sup>1</sup>, illustrent le retour des valeurs traditionnelles, le nationalisme et la montée d'un autoritarisme rampant. La réforme des retraites et le gel des dépenses publiques pour les 20 prochaines années aggravent la situation des populations les plus précaires. En parallèle, face à l'augmentation de la criminalité, le gouvernement renforce l'appareil répressif à travers la multiplication des interventions militaires pour le maintien de l'ordre public.

Outre ces réformes nationales qui impactent directement l'action publique locale, les compétences locales telles que l'urbanisme se transforment aussi. Les pouvoirs publics développent un modèle managérial de la participation pour répondre à l'instabilité financière des projets et à l'éclatement du pouvoir urbain. Ce modèle favorise l'établissement d'un système de négociations permanent, dont les limites et les objets dépassent les dispositifs formalisés ce qui favorise les rapports de forces asymétriques. Le cas de l'abandon du tronçon de la Capunga du projet du Parque Capibaribe est symptomatique des rapports de force dans la production de l'urbain et du risque démocratique pour les citoyens des territoires impactés.

#### 1.3.1 L'ABANDON DU PARQUE DA CAPUNGA : QUAND LE SPECTRE DE LA CORRUPTION PLANE

La secrétaire à l'environnement, à quelques mois des élections municipales, mobilise l'INCITI pour imaginer l'avenir du quartier de la Capunga dans le cadre du projet Parque Capibaribe. Pendant six mois, les professionnels de l'INCITI mobilisent, imaginent et prototypent le projet de requalification du territoire. Au lendemain des élections, alors que les partenaires du projet se félicitent de sa réussite et prolongent l'expérimentation, l'INCITI doit réaliser le projet, la trêve estivale laissant un peu de temps pour avancer. Ainsi, pendant les mois de décembre et janvier, l'équipe réactualise le projet (encadré 33 et figure 59).

---

<sup>1</sup> L'actuel président, Jair Bolsonaro, dédie son vote « à la mémoire colonel Carlos Alberto Brilhante Ustra, terreur de Dilma Roussef ». Ce militaire a dirigé pendant la dictature militaire les services de renseignement et de répression. Accusé d'au moins 6 assassinats sous-torture, il a notamment été le tortionnaire de l'ex-présidente.



Figure 60: Pré-projet du Parque Capibaribe envisagé à la suite de l'activation Capunga (source : INCITI / UFPE / Mairie de Recife)

### **Encadré 33 : Projet Parque da Capunga**

Le projet vise à requalifier les berges du fleuve Capibaribe entre le pont de l'avenue Joaquim Nabuco et de la Capunga. L'enjeu est de créer des espaces publics favorables à la mobilité douce, en libérant les espaces publics des voitures et des commerçants informels. Dans ce cadre, trois espaces intervention sont identifiés.

La rue Osvaldo Lima doit être libérée des commerçants informels pour faciliter la mobilité et l'accès au parking<sup>1</sup>. Les fêtes et le commerce de nuit doivent être stoppés sur la place à proximité du voisinage. Une place d'alimentation située face au bâtiment de stationnements doit permettre l'installation de la majeure partie des commerçants informels. Un espace sera dédié à la vente de nourriture. Un autre permettra la vente d'alcool et la diffusion de musique. Les commerçants les plus petits disposant de peu de matériel pourront mutualiser leurs moyens et partager un kiosque dans la rue Osvaldo Lima. De cette manière, l'ensemble des activités commerciales est concentré dans un même lieu. La rue Osvaldo Lima et la place plus au nord seront transformées en zone de partage et arborisées afin de limiter les phénomènes d'ilôts de chaleur. Les usages de la place n'ont pas encore été établis. Néanmoins, les urbanistes soulignent l'importance d'assurer un contrôle fréquent et faire émerger des usages répondant aux besoins du voisinage afin d'éviter la réinstallation de commerçants informels. Enfin les berges du fleuve seront libérées du stationnement et transformées en parc de manière à protéger la mangrove. Les voitures se stationneront dans le parking sous-occupé à plus de 80 % et dont le stationnement est gratuit pour le personnel.

Mais début février, l'ensemble du processus est remis en cause par le groupe Ser Educacional (encadré 34), aboutissant à l'abandon de l'expérimentation et à l'exclusion de l'INCITI.

### **Encadré 34 : De l'expulsion des commerçants informels à la réunion du 23 février 2017 à l'UNINASSAU avec Janguê Diniz, PDG du groupe Ser Educacional**

Le vendredi 10 février 2017, alors que les vacances scolaires commencent, je reçois l'appel de Panda, commerçant informel du quartier de la Capunga. Il me dit, relativement paniqué, qu'une cinquantaine d'employés de l'université, accompagnés du service de sécurité, ôtent le mobilier urbain de la place d'alimentation. Ils intiment aux occupants de se retirer. L'ingénieur en chef du groupe Ser Educacional, présent sur les lieux, se justifie en disant qu'ils se trouvent sur un terrain privé. Après avoir tout démonté, ils érigent un mur le long du fleuve (à moins de 50 mètre de celui-ci). Très vite, le maire est informé. La construction

<sup>11</sup> Cette revendication vient du PDG du groupe Ser Educacional, considérant que les commerçants portent atteinte à l'image de l'entreprise.

---

du mur s'arrête. Le secrétaire organise une réunion avec la direction du groupe privé le mardi suivant. Les commerçants ne sont pas invités, mais je les rencontre pour les informer de la tenue de la réunion. La situation est telle qu'ils pourraient être expulsés sans solution de substitution.

Le mardi 14 février 2017, un groupe d'une dizaine de commerçants informels patiente dans la rue. L'équipe de l'INCITI arrive. Sergio M., l'ingénieur responsable des travaux et l'architecte du groupe Ser Educacional sont déjà présents. J'explique la situation aux commerçants. Dès l'arrivée du secrétaire à l'environnement, les commerçants l'interpellent. Après une dizaine de minutes de discussion, le secrétaire propose d'entamer la réunion, mais sans les commerçants. Le groupe se réfugie dans les locaux de l'Université. Le ton du secrétaire est ferme. Il explique aux représentants de l'entreprise qu'ils ne peuvent pas agir de cette manière sur des terrains publics. Mais l'architecte du groupe, qui est également fonctionnaire au sein du secrétariat à la mobilité et au contrôle urbain (SEMOC) de la ville de Recife, rétorque que l'université est dans son droit selon le cadastre municipal, approuvé par la mairie en 2005 lors de l'autorisation de la construction du bâtiment de stationnement<sup>1</sup>. L'équipe de l'INCITI est surprise. Elle n'a jamais eu accès à ces documents malgré des demandes répétées. Face aux remontrances du secrétaire, l'un des représentants de l'entreprise explique qu'ils peuvent libérer ces terrains tout en prévenant qu'il ne faudra pas compter sur les « services de sécurité du groupe pour éviter les agressions. » En effet, à l'heure actuelle l'ensemble de la sécurité du quartier est assuré par les agents de l'université. La menace est claire. Une agression ou un mort sur le territoire du parc Capibaribe ferait mauvaise presse au projet. Le ton s'adoucit. L'INCITI propose de réaliser la place d'alimentation de manière provisoire le long du fleuve. De cette manière, les commerçants libèrent la rue Osvaldo Lima, et l'INCITI peut élaborer le projet exécutif avec les documents de cadastre adéquat. La proposition semble convenir à l'ensemble des parties. Une date est prise pour valider la proposition avec Janguê Diniz, PDG du groupe.

Le 23 février 2017, l'INCITI, le secrétaire à l'environnement et son conseiller, Sergio M. et l'ingénieur en chef, se retrouvent à 15 h dans les locaux de Ser Educacional pour rencontrer Janguê Diniz, PDG du groupe. L'entrée est un véritable bunker. Après avoir passé plusieurs sas, nous arrivons enfin dans une salle de réunion climatisée. Au mur, des couvertures de magazines encadrées affichent la réussite économique de l'individu. Nous nous installons. Quelques minutes plus tard, une autre porte s'ouvre et Janguê Diniz arrive, légèrement tendu. Il fait alors le tour de la table pour saluer un à un l'ensemble de ses « invités ».

---

<sup>1</sup> En principe, code de la forêt (*Código Florestal*) prévoit depuis 2012, que les berges des rivières et fleuves soient transformés en aires de récupération environnemental. Dans le cas de Recife, cela implique l'interdiction de toute construction à moins de 50 mètres du Rio Capibaribe, ainsi que l'expropriation des terrains privés.

Habillé d'un costume bleu-marine et d'une chemise blanche sans cravate, il s'installe en bout de table sur le seul siège différent des autres. La scénographie anticipe la distribution des rôles. Janguê Diniz préside et décide. Les autres exécutent.

Après quelques politesses<sup>1</sup>, le secrétaire introduit les enjeux de la réunion. Mais rapidement, le PDG le coupe. Il explique avoir été choqué, traumatisé, par le projet engagé sur les berges du fleuve. « J'ai vu



une favela [...], j'étais choqué de voir une favela sur mon terrain. Je ne veux pas de ça, pas de favela. »<sup>2</sup> C'est pourquoi il voulait construire un mur de 2 mètres 50 pour s'en protéger. Les commerçants informels sont donc les causes du problème, qu'il s'agit d'éradiquer. « Il faut retirer les commerçants. Échanger les baraques et les foodtrucks par des kiosques, comme à Boa Viagem. »<sup>3</sup> Son propos est direct, et ne laisse place à aucune objection. Même lorsque la coordinatrice de l'INCITI essaye de lui expliquer qu'il s'agit de terrain public, il n'hésite pas à rappeler qu'il finance, donc qu'il décide.

Janguê Diniz : Ce terrain, qui est le mien, est une donation.

Circe M. : Mais ce terrain est public. C'était une occupation illégale.

Janguê Diniz : C'est ma contribution pour la ville de Recife [...]. Le financement du réaménagement de la place est un investissement que le groupe prévoit de faire pour améliorer les espaces de la ville.

Circe M : Mais il s'agit uniquement du respect de la loi[...], les berges du fleuve sont des terrains publics, qu'il s'agit de préserver.

Alors que la conversation se poursuit, et que Janguê Diniz s'impatiente, les représentants de la mairie tentent de calmer la conversation, mais Circe M. poursuit au sujet des commerçants.

Circe M. : Les commerçants informels sont nécessaires. Ils répondent à la demande des étudiants. Il n'y a pas de cantine à l'université et les commerces à proximité sont trop chers.

<sup>1</sup> Lors ce très court échange, le président provoque le secrétaire sur le fait qu'il soit rentré en politique. D'ailleurs, ce dernier répond légèrement gêné qu'il a fini par être coopté.

<sup>2</sup> « Vi uma favela [...], estava chocado de ver uma favela no meu terreno. Não quero isso, nada de favela. »

<sup>3</sup> « Tem que tirar os comerciantes, trocar as baracas e os foodtrucks com kyoques, como em Boa Viagem. »

Janguiê Diniz (énervé) : Le terrain m'appartient. Les trottoirs aussi<sup>1</sup>. J'interdis aux commerçants de rester dessus. Ils doivent rester dans la rue.

L'architecte Raquel M. présente le projet envisagé. Circe M. propose que les financements de la compensation soient supérieurs afin de renforcer la qualité du projet. Mais la proposition est rejetée par le PDG. « Je finance beaucoup de projets dans la ville. Le *Cais do Emperador*, c'est moi. » Il explique être toujours dans l'attente des autorisations qui doivent être accordées. « Le financement sera libéré une fois les autorisations délivrées ». Sur le moment personne ne comprend bien de quoi il s'agit et la conversation se poursuit. J'apprendrais par la suite qu'il s'agit de l'autorisation de transformer le bâtiment de stationnements en bureaux et salles de classe, opération qui est en principe illégale.

Ensuite, Janguiê explique au secrétaire à l'environnement comment il faut aménager les berges. Il refuse de conserver les équipements des commerçants informels. Il refuse également la proposition de concentrer les commerces en face du bâtiment de stationnement. Il souhaite plutôt les concentrer de l'autre côté, espace prévu par les architectes pour constituer une zone de récupération environnementale. Les architectes et urbanistes de l'INCITI ne comprennent pas bien ce refus catégorique. Le PDG propose en contrepartie d'assurer et de gérer la sécurité et le contrôle de l'espace public. Cependant, la coordinatrice de l'INCITI et le secrétaire expliquent que les règles de gestion seront construites de manière partagée, chose que le PDG ne semble pas entendre.

La réunion prend fin sans qu'un véritable consensus n'émerge. Nous quittons la salle. Le secrétaire reste avec Janguiê Diniz. Sur le retour, j'apprends alors la négociation concernant les changements de statuts du bâtiment de stationnement par le secrétaire exécutif. Quelques semaines plus tard, alors que la situation semble bloquée, l'INCITI est déchargée du dossier. La permanence des commerçants sur place ne semble pas être envisageable. Néanmoins, le groupe de recherche continue son accompagnement jusqu'à leur structuration en association. Fin 2018, ils sont toujours dans la rue Osvaldo Lima sans que le projet ait progressé.

Outre le caractère rocambolesque des événements, ils sont symptomatiques de la violence et de l'asymétrie des rapports de forces dans l'aménagement de la ville. L'éviction des commerçants informels en est l'illustration parfaite. Par ailleurs, cette succession de réunions donne à voir les négociations entre les acteurs publics et privés. Elles mettent à jour (très partiellement) l'existence d'accords dépassant largement les frontières d'un simple projet urbain.

---

<sup>1</sup> A Recife, l'entretien des trottoirs est de la responsabilité des propriétaires des terrains. Ainsi, il n'y a souvent pas de continuité entre les différents tronçons se transformant en véritable parcours du combattant.

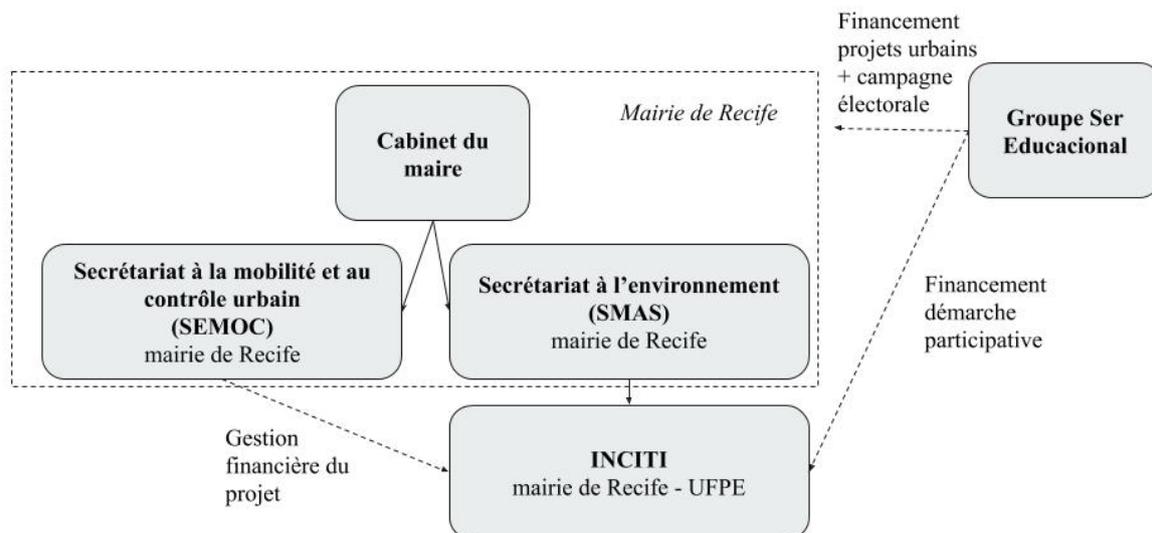


Figure 61: gouvernance du projet du Parque da Capunga

Le caractère secret du changement de statut du parking-silo éclaire les conditions de ces arrangements, laissant planer l'existence d'un système de corruption plus vaste. On peut raisonnablement envisager que cet élément ait été caché car il très contestable, voire illégal au regard du cadre législatif *recifense*<sup>1</sup>. Cela expliquerait pourquoi Janguê Diniz refuse l'installation de la place d'alimentation (et de fête<sup>2</sup>), au risque de perturber la tenue des cours le soir. Or, pour les urbanistes de l'INCITI, c'est le seul endroit permettant de garantir la permanence et la régularisation des commerçants tout en limitant les impacts sur la mobilité et les dérangements sonores du voisinage.

Ce changement de statut semble s'inscrire dans une stratégie plus vaste de développement de l'institution universitaire. Dans ce quartier, le groupe Ser Educacional a bénéficié par deux fois de dérogations de la part de l'exécutif municipal pour construire des parkings-silos. En 2005, la mairie autorise la construction d'un premier édifice le long de la rue Osvaldo Lima (celui concerné par le changement de statut). En 2014, elle autorise la construction d'un nouveau bâtiment le long de l'avenue Joaquim Nabuco, à une centaine de mètres. Dans ces deux cas, les constructions font l'objet de mesures compensatoires. Pour la première,, l'entreprise devait financer la connexion entre la rue Osvaldo Lima et le pont de la Capunga, chose qui n'a jamais été réalisée jusqu'à maintenant<sup>3</sup>. Dans le second, l'université privée a

<sup>1</sup> L'aménagement du quartier est régi par la loi n°16.719/2001, dite des 12 quartiers. Elle limite les constructions la construction des bâtiments ayant un impact sur l'activité du quartier. Néanmoins, des exceptions peuvent être approuvées par l'exécutif municipal, dans la mesure où la construction répond aux contraintes socio-économiques et environnementales du territoire (art. 26).

<sup>2</sup> Pour certains des commerçants informels, notamment les plus précaires, la vente de bières est la principale ressource financière.

<sup>3</sup> Globo, 2014, « CDU aprova construção de edifício-garagem na Zona Norte do Recife », *Globo Pernambuco*. Adresse : <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/03/cdu-aprova-construcao-de-edificio-garagem-na-zona-norte-do-recife.html>

cédé une partie de son terrain sur les berges du fleuve Capibaribe. Les bâtiments devaient en principe répondre aux problématiques de stationnements dans le quartier, mais du fait de leurs coûts prohibitifs, ils s'avèrent le plus souvent vides et ne limitent pas l'occupation de la rue. Si la construction de bâtiments universitaires aurait eu plus de mal à être acceptée par l'exécutif municipal, la construction de parkings-silos qui ne sont pas soumis à des coefficients constructifs aussi restrictifs que les immeubles d'habitation ou d'activité s'est avérée plus acceptable<sup>1</sup>. De fait, même si nous ne disposons pas de preuves formelles relatives à l'intention du groupe Ser Educacional de s'étendre dans ce quartier, il n'en reste pas moins que l'entreprise continue de renforcer son activité dans un quartier déjà saturé.

Les contreparties laissent planer un fort soupçon de corruption. Par exemple, les membres de l'INCITI n'auront jamais connaissance de la véritable valeur de la mesure compensatoire qui s'élève à environ un million et demi de réaux (400 000 euros). Néanmoins, cette valeur semble perpétuellement diminuer au fur et à mesure des réunions sans qu'il y ait une transparence sur les comptes.

### 1.3.2 DES NEGOCIATEURS D'UNE GRANDE PROXIMITÉ

Pour comprendre la mise en œuvre de ces arrangements, l'identification des acteurs et des liens qui les unissent offre un éclairage important des processus de contournement des espaces de participation. Les acteurs politiques, techniques et privés alternent les places et entretiennent des relations de longues dates qui s'inscrivent souvent dans des traditions familiales et imprègnent la ville de Recife. Le cas de João Braga (portrait 30) et Sergio M. (portrait 31) qui se connaissent depuis presque 30 ans, l'illustre bien. Les deux individus se connaissent de longue date et fréquentent les mêmes milieux politiques. Sergio M. père était une figure politique importante du PMDB. Député fédéral, il a perdu contre Jarbas Vasconcelos à la mairie de Recife. A cette période João Braga le soutenait politiquement<sup>2</sup>. Aujourd'hui Sergio M. et João Braga entretiennent une estime réciproque. Ils se font des accolades pour se saluer et connaissent leurs épouses mutuelles<sup>3</sup>. On peut d'ailleurs penser que l'embauche de Sergio M. au sein du groupe Ser Educacional s'explique entre autres par sa connaissance importante du milieu politique local mais aussi national<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cet élément a été approuvé dans la version alternative du plan directeur de 2005 (chapitre 2).

<sup>2</sup> N.R., 1985, « Sarney tenta apoio do PCB para a Aliança Democrática em Recife ». *O Globo*.

<sup>3</sup> J'aurai l'occasion de l'observer lors d'une rencontre informelle sur les berges du fleuve, alors que Sergio M. et João Braga sont tous deux accompagnés de leurs épouses respectives.

<sup>4</sup> Récemment, des photos postées sur le réseau social *instagram* le montraient en compagnie de la nouvelle première dame du Brésil, Michelle Bolsonaro et de la femme du ministre de la Justice, Rosângela Wolff Moro.

### Portrait 30 : João Braga – Secrétaire à la mobilité et au contrôle urbain (SEMOC)



Ingénieur de formation, João Braga est un homme politique *recifense*. Aujourd'hui âgé d'environ 70 ans, il a poursuivi l'ensemble de sa carrière au sein des gouvernements de Recife et du Pernambouc ou de leurs administrations. Dès la fin des années 1970, il intègre le secrétariat à l'habitation de l'État en tant qu'ingénieur. Il participe notamment au projet Teimosinho. Par la suite, il occupe diverses fonctions politiques, en tant que *vereador* (un mandat), député du Pernambouc (trois mandats), et différentes fonctions de secrétaire du Pernambouc ou de Recife. Il s'est porté candidat à la mairie sous l'étiquette PSDB à deux reprises en 1996 et 2000. Depuis 2013, il est secrétaire à la mobilité et au contrôle urbain (Semoc), non sans controverses. Il a été convoqué par l'Assemblée législative du Pernambouc pour rendre des comptes concernant les activités d'une « milice » au sein de son service de contrôle du commerce informel<sup>1</sup>. Par ailleurs, la délivrance de nombreux permis de construire pour des bâtiments de garages dans le centre-ville de Recife (plus de 10 000 places en un an), lorsqu'il était président du conseil de développement urbain (CDU), lui vaut également des critiques de la part de mouvements sociaux<sup>2</sup>. Enfin, lors de l'activation Capunga, la coordination de l'INCITI essaiera à plusieurs reprises de s'entretenir avec lui pour discuter des financements disponibles. Seul Sergio M. du groupe Ser Educacional parviendra à l'inviter à une réunion. Lorsque l'INCITI aura besoin de contacter le secrétaire à la mobilité et au contrôle urbain, il sera indispensable de passer par l'intermédiaire de Sergio M. Les liens qui unissent les deux hommes sont particulièrement visibles lors de la clôture du workshop de prototypage urbain. Une demi-heure avant le débat, j'explique à Sergio M. qu'il serait bien que João Braga soit présent. Il l'appelle. Vingt minutes plus tard, l'intéressé est sur les lieux. À l'abri des regards du public, il se dit intéressé par. Je lui propose de participer au débat, mais il refuse, en soutenant qu'il veut que les commerçants informels soient répertoriés avant de parler publiquement. Il s'éclipse alors pour discuter avec Sergio M. La proximité du secrétaire avec le groupe Ser Educacional se traduit également par la présence de l'architecte du groupe au sein de son équipe à la préfecture sans que la question d'un éventuel conflit d'intérêts ne soit jamais évoquée.

<sup>1</sup>Veras Paulo, 2016, « Alepe convoca João Braga para explicar se milícia fiscaliza comércio informal do Recife », *JC Online*.

<sup>2</sup>Cisneiros Leonardo, 2014, « #ForaBraga », *Direitos Urbanos | Recife*. Adresse : <https://direitosurbanos.wordpress.com/tag/joao-braga/>.

L'élaboration participative du projet de la requalification des berges du fleuve, au regard des négociations parallèles, apparaît comme une gageure tant pour l'équipe technique que pour l'ensemble des participants engagés. En effet, l'expérimentation et la délibération collective bien qu'elles aient abouti à une forme de consensus sur les aménagements envisagés s'avèrent totalement remises en cause faute de connaissances de l'ensemble des éléments du projet. Cet échec ouvre deux pistes de réflexion quant à la mise en œuvre de démarches participatives dans un système où les pratiques de corruption sont fréquentes. D'une part, ces négociations invitent à dépasser le cadre du simple projet urbain. Il s'agit de regarder la politique de développement territorial de l'entreprise, mais aussi les relations qu'elle entretient avec les pouvoirs publics, en analysant le financement d'autres projets y compris les campagnes électorales. D'autre part, les relations sociales, familiales et amicales peuvent éclairer la compréhension de ces négociations.

---

**Portrait 31 : Sergio M. – De chef de cabinet du Ministre de la Santé à directeur de la responsabilité sociale du groupe Ser Educacional**

Sergio M. naît en 1969. Issu d'une famille de notables de l'intérieur du Pernambouc, son père (du même prénom) étudie à la faculté de droit de l'Université Fédéral du Pernambouc<sup>1</sup> avant d'obtenir un doctorat en Espagne. Très vite, le diplômé s'investit dans la politique. Il devient député du Pernambouc, puis député fédéral pendant la première partie de la dictature. Fervent défenseur de la démocratie, il est emprisonné à 11 reprises. Ainsi, toute son enfance, Sergio M. baigne dans la politique brésilienne entre Recife et Brasilia. Puis, en 1985, la famille s'installe définitivement à Recife, pour les élections municipales de 1985 qui oppose le père à Jarbas Vasconcelos entre autres. Quelques années plus tard, Sergio M. suit les traces de son père. En 1992, après des études de droit à l'UFPE, il intègre, à 23 ans, l'équipe du ministre de la Santé à Brasilia, avant de devenir chef de cabinet. Franco Montoro<sup>2</sup>, fondateur du mouvement de la jeunesse latino-américaine pour la démocratie (Julad), le pousse à devenir secrétaire des finances de l'organisation. À ce titre, Sergio M. fréquente de nombreux hommes et femmes politiques, notamment les membres de la commission des affaires étrangères et ceux de la commission jeunesse du parlement latino-américain. Il fait de la lutte contre la violence son cheval de bataille et participe activement à la création du Conseil national de la jeunesse.

En 2000, pour des raisons familiales Sergio M revient dans le Pernambouc. Il intègre alors la direction de l'UNESCO qui venait d'ouvrir une antenne dans le Nordeste à Recife. Il coordonne successivement le programme *Culture de paix*, qui promeut la non-violence et la

---

<sup>1</sup> L'université de droit de l'UFPE est le premier établissement d'enseignement supérieur du Brésil avec celle de São Paulo. Elle forme la majorité des élites économiques et politiques du Nordeste.

<sup>2</sup> Ex-gouverneur de São Paulo et sénateur.

bonne gouvernance, puis *Ecoles ouvertes*. En effet, le Pernambouc est l'un des États les plus violents du Brésil, et dispose d'un taux d'illettrisme particulièrement élevé. A la fermeture de l'UNESCO, Sergio M. coordonne le programme *Paix dans les écoles*, au secrétariat national des droits de l'Homme, en lien avec le mouvement *Torture plus jamais*. Puisil candidate au poste de coordinateur de la responsabilité sociale du Groupe *Ser Educacional* pour, dit-il, agir différemment, sans les lourdeurs administratives de l'État. Le premier projet qu'il réalise est l'installation d'un « compteur de morts »<sup>1</sup>. « Il fallait donner une identité aux personnes assassinées dans l'État ». Il lance aussi le premier lieu de récupération d'armes à feu du Brésil. Cette initiative sera répétée dans plus de 37 pays. « On a amené à l'université des projets innovants, pour toucher des thèmes sensibles à la société et aux pouvoirs publics, tant dans le domaine de la santé, de l'éducation que de l'urbanisme. » Outre ces projets sociaux, Sergio M. assure la représentation du groupe dans les différentes célébrations publiques. Comme il le dit, sa connaissance du fonctionnement institutionnel et des personnalités politiques locales et nationales lui facilitent grandement la tâche. Dans le cas de l'activation Capunga, il est le principal interlocuteur de l'INCITI. C'est d'ailleurs lui qui facilitera le financement de la démarche participative.

\*

Le modèle de démocratie participative *recifense* sans disparaître totalement s'affaiblit. Des nouveaux dispositifs moins procéduriers et politisés s'imposent. Leurs effets réels sont plus difficiles à mesurer à l'aune de l'absence d'ambitions initialement établies. Les régulations non formalisées maintiennent le fonctionnement des instances de participation populaire formalisées mais elles s'imposent aussi dans les dispositifs dont les règles ne sont pas clairement établies. Ce double processus confirme l'hypothèse de l'émergence d'un modèle managérial de participation au détriment de la démocratie participative. Les délibérations démocratiques s'affaiblissent à la faveur des relations interpersonnelles et familiales, dans lesquels les rapports de force inégalitaires se reproduisent en l'absence de règles participatives et délibératives strictes et de garant pour les assurer. Plus globalement, la permanence d'un système clientélaire et de corruption interroge la possibilité même d'instaurer une véritable démocratie participative. Ces formes de régulations sont-elles typiques du cas brésilien relativement à l'importance du secteur privé, ou sont-elles inhérentes à l'ensemble des dispositifs ? Les relations qu'entretiennent les intermédiaires sont-elles basées sur les liens familiaux, ou d'autres affiliations sont-elles observables ? Ces régulations traduisent-elles également un changement de régime démocratique local ou au contraire, sont-elles le reflet de sa permanence ? Cette deuxième section répondra à ces questions.

---

<sup>1</sup> Un décompte des décès par mort violente est installé.

## 2 LA FORMALISATION DE LA GOUVERNANCE URBAINE GRENOBLOISE

Les travaux sur la gouvernance urbaine depuis une vingtaine d'années ont mis en exergue l'éclatement du gouvernement urbain des villes au profit du renforcement d'une gouvernance urbaine métropolitaine. Les grandes métropoles françaises s'imposent progressivement comme les espaces privilégiés du renouvellement des politiques publiques, mais également du gouvernement des sociétés contemporaines. Les villes deviennent quant à elles le lieu de définition de l'intérêt général, des identités et des allégeances politiques. Cela se justifie, d'une part, par la métamorphose du capitalisme et des systèmes productifs, et d'autre part, par les modifications des formes d'organisation politique. Le passage du plan au projet incarne ce « retour des villes européennes » (Le Galès, 2003). Le projet urbain, d'agglomération ou de territoire, articule les dimensions politiques et économiques puisqu'il condense les transformations des modes de planification et d'urbanisme (Pinson, 2009)<sup>1</sup>.

Néanmoins, cette émergence des villes n'est pas un long fleuve tranquille. Les modes de régulation entre l'État et les gouvernements locaux, entre les collectivités territoriales et leurs administrés, évoluent de manière complémentaire et contradictoire. L'institutionnalisation de l'offre de participation est à la fois un symptôme et une conséquence de la reconfiguration de ces rapports de forces. Le décalage entre les dispositifs participatifs cantonnés à la gestion de proximité et la complexité de la gouvernance génère des tensions entre les intérêts des pouvoirs et leurs obligations légales. Pour être résolues, une série de pratiques non formalisées apparaissent (Davis, 2016). Ces formes de régulation ne sont pas nouvelles, mais peu de chercheurs les décrivent. Ainsi, dans quelles mesures ces pratiques sont-elles une alternative à la complexification de la gouvernance urbaine et à l'institutionnalisation de la démocratie de proximité ? Comment s'articulent-elles avec les pratiques formelles ? Quels sont leurs effets sur les institutions publiques et plus généralement sur la démocratie locale ?

Dans cette section, les négociations avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ne seront pas abordées. Elles s'avèrent relativement anecdotique du fait que la mairie s'inscrit dès l'origine dans le cadre fixé par l'ANRU et que ce dernier, notamment sur les démolitions, ne fait pas l'objet de contestation par les habitants.

---

<sup>1</sup> Gilles Pinson (2009) distingue quatre différences entre le plan et le projet : l'intégration de l'incertitude, l'organisation d'itération entre les différentes phases de projet, le souci de la mobilisation sociale, l'évolution des modes de coordination passant d'un modèle hiérarchique à une des approches basées sur le partage de valeurs.

## 2.1 LES PRATIQUES NON FORMALISEES COMME ALTERNATIVE AU TROPISME PROCEDURAL ET A L'ECLATEMENT DU POUVOIR LOCAL

Souvent considérée comme le « premier échelon de la démocratie »<sup>1</sup>, la commune joue un rôle central dans l'organisation politique de la France. Le maire, dans sa double compétence de représentant de l'État et d'émanation de la volonté populaire, dispose de prérogatives importantes dans la régulation politique locale. Au cours des quarante dernières années, les transformations de la gouvernance urbaine et l'institutionnalisation des dispositifs participatifs reflètent les recompositions des relations entre la commune, l'intercommunalité et l'État d'une part, et le maire et ses concitoyens d'autre part. Les « relations intergouvernementales » et la gouvernance multi-niveaux » impactent directement les marges d'action du maire sur son territoire. Le cumul des mandats et les partenariats avec certains groupes sociaux, acteurs économiques et plus généralement des segments des sociétés locales porteurs de ressources pour l'action publique, sont synonymes du renforcement de la capacité d'intervention d'un maire sur son territoire (Pinson, 2014). La réglementation du dialogue avec la population, jusque-là à la discrétion des élus, cadre les relations entre le maire et ses concitoyens, pour limiter les pratiques clientélistes. Néanmoins, l'éclatement du pouvoir local et le tropisme procédural n'ont pour autant pas aboli les formes de régulations non formalisées. Au contraire, elles se recomposent à la faveur de l'évolution de la gouvernance urbaine, dans l'optique d'assurer une certaine capacité d'action au maire. L'histoire de la construction des Villeneuves abordée dans les deux premiers chapitres de cette thèse le montre. Trois périodes se distinguent.

De la fin des années 1960 au début des années 1980, on assiste progressivement à l'affirmation du pouvoir municipal. Face à l'État planificateur, la ville formalise des canaux de dialogue avec la population, constitue une expertise technique locale et renforce les liens de coopération intercommunale. De cette manière, le maire renforce sa légitimité politique locale, consolide son rapport de force avec l'État et développe une vision du territoire dépassant les frontières municipales. Ces partenariats sont permis par l'action d'acteurs extérieurs avec qui il le pouvoir municipal développe des relations privilégiées. Ainsi, au cours des années 1980, la gouvernance urbaine locale se structure progressivement en parallèle du processus de décentralisation. Le mouvement engagé dès la fin des années 1960 à Grenoble s'impose nationalement. La commune devient le premier lieu de production de l'urbain.

Tandis que l'impératif participatif s'affirme au cours des années 1980, il prend néanmoins des configurations variables en fonction de la taille des communes, des couleurs politiques, et du

---

<sup>1</sup> N.R., 2018, « La commune, premier échelon de la démocratie », *Ouest France*.

profil des maires. Les villes PCF s'appuient sur ses réseaux syndicaux et politiques. Le petit nombre d'habitants de la ville et la perméabilité des réseaux professionnels, politiques et militants favorisent des régulations moins cadrées, qui parfois peuvent s'apparenter à du clientélisme. Ces formes de participation restent ancrées dans la proximité, à l'échelle du quartier. Les négociations concernant les grands projets urbains ne sont pas l'objet de discussion avec la population. Au cours des années 1980 et 1990, le pouvoir municipal se consolide. En s'appuyant sur les logiques d'appel à projets, comme le DSQ, les maires développent leur capacité d'action dans les quartiers populaires. Ils développent leurs services publics de proximité et expérimentent de nouvelles manières d'intervenir dans ces territoires. Les canaux de participation se multiplient tant dans des objectifs de transformation sociale que de renouvellement de la base électorale du PCF. Néanmoins, les contraintes techniques des projets et leur financement se confrontent aux demandes sociales des habitants, ce qui conduit parfois à des adaptations du projet ou à l'émergence de conflits. Les limites et les bénéfices de ces dispositifs des années 1990 participent fortement à la structuration de l'action publique et au développement de dispositifs participatifs qui évolueront tout au long des années 2000. La ville se confirme comme un acteur social de premier plan. Les acteurs associatifs locaux et habitants intègrent les services de la ville. Ils facilitent le dialogue entre la population et les élus. La coopération intercommunale reste limitée. Elle sert à justifier les demandes de financements auprès de l'État. Elle est un moyen de justifier des problématiques communes, mais les maires et les équipes-projets locales restent maîtres de leurs territoires.

Au cours des années 2000, on assiste à un repositionnement de l'État par les logiques d'appel à projets (Epstein, 2013b) et à une affirmation de l'intercommunalité. Ce mouvement reste malgré tout timide dans l'agglomération grenobloise. Au début des années 2010, alors même que les dotations de l'État diminuent, la MAPTAM et la loi Lamy accentuent ce processus. Ces lois participent à structurer la gouvernance du projet de renouvellement urbain des Villeneuves. Entre 2013 et 2016, période d'instauration des conseils citoyens et de refonte de l'organisation territoriale à travers le transfert de compétence des villes vers les intercommunalités, la gouvernance du projet de renouvellement devient de plus en plus pyramidale (figure 62 et 63). La métropole s'affirme progressivement comme maître d'ouvrage aux côtés des communes, sans que ces dernières ne perdent tout à fait leur influence (i). Malgré un discours autour de la démocratisation du projet, le pilotage technique et politique se concentre autour de quelques élus et techniciens dans des espaces fermés aux citoyens (ii).

(i) Au début de l'élaboration du PRU Essarts-Surieux, la gouvernance se concentre à l'échelle municipale. Progressivement, sous les contraintes financières et légales, elle se structure et le pilotage intercommunal s'affirme tant techniquement que politiquement. Jusqu'à la retenue des deux quartiers dans le programme national de rénovation urbaine, la gouvernance

échirolloise reste relativement flexible. Elle repose sur les personnalités du maire, de la directrice générale adjointe et du chef de projet. La mobilisation des équipes et de la majorité municipale peine alors même que la ville n'a pas encore la confirmation de l'ANRU. Les groupes de travail techniques et les comités de pilotage sont donc à géométrie variable, tant dans leur composition que dans leur rythme. L'articulation entre ces instances se montre parfois difficile<sup>1</sup>. Ainsi, l'engagement des acteurs dépend fortement des orientations de la direction générale et du maire, mais aussi de la capacité du chef de projet à engager une dynamique collective<sup>2</sup>. La validation des financements, et la nécessité de préparer le protocole de préfiguration poussent alors l'ensemble des élus et des services concernés à se mettre en ordre de marche.

La gouvernance s'élargit et se hiérarchise. Elle articule les instances politiques et techniques d'une part, et les échelles communale et intercommunale d'autre part. Elle s'organise autour des quatre axes du projet<sup>3</sup> : améliorer des conditions de vie (social) ; promouvoir la réussite éducative (éducation) ; favoriser l'emploi et l'autonomie des jeunes (emploi) ; renforcer l'attractivité du territoire (urbain). Deux référents thématiques animent chaque axe. Ces groupes se composent des services et professionnels du quartier agissant dans le domaine concerné de manière transversale<sup>4</sup>. Ils doivent élaborer une stratégie pour le territoire et définir des actions concrètes en prenant en compte les contraintes des financeurs et les demandes des citoyens consignées dans le cahier des préconisations pendant la concertation. Les propositions parviennent aux élus avant validation du comité de pilotage municipal. L'ouverture de la gouvernance à la majorité et aux équipes techniques répond à l'ambition de repenser les politiques publiques. Elle est aussi un signe envoyé à certains élus du conseil municipal se plaignant de leur faible association au projet. Le bureau restreint, composé des maires des deux communes et du président de l'agglomération, étudie ensuite la proposition avant que le comité de pilotage partenarial ne la valide officiellement. L'ensemble de ces instances se réunit à des fréquences distinctes. Les groupes de travail peuvent se rencontrer une à deux fois par mois. Le comité de pilotage interne à la mairie a lieu mensuellement

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, la DGA pousse les services à plancher sur la refondation des équipements publics alors même que les élus rechignent à s'engager dans cette voie. De ce fait, les services peinent à faire des propositions sans cadre politique établi. Pendant près de deux ans, entre 2012 et 2014, des réunions techniques auront lieu de manière plus ou moins régulière sans aboutir à une validation.

<sup>2</sup> C'est le cas du groupe de suivi de la concertation composé de techniciens et d'acteurs associatifs. Par exemple, le directeur d'un des centres sociaux boycotte les réunions sur ordre de sa hiérarchie, contrairement à son homologue directrice de l'autre centre social, plus encline à s'engager dans le projet.

<sup>3</sup> Ils résultent de la synthèse du préprojet urbain imaginé dès 2012 et du diagnostic social mené par le cabinet Lieux-dits et les services de la ville.

<sup>4</sup> Par exemple, dans le groupe de travail relatif à la réussite éducative, on retrouve la MJC, l'association EVADE, responsable des centres de loisirs de la commune et des temps périscolaires, le service éducation, le service de la petite enfance, le service des sports, la direction des affaires culturelles, le service prévention de la délinquance. La principale du collège du quartier est également invitée.

alors que les instances politiques intercommunales se retrouvent bi-annuellement en fonction de l'agenda du NPNRU.

### Gouvernances du projet de renouvellement urbain des Villeneuves en 2014 et 2015

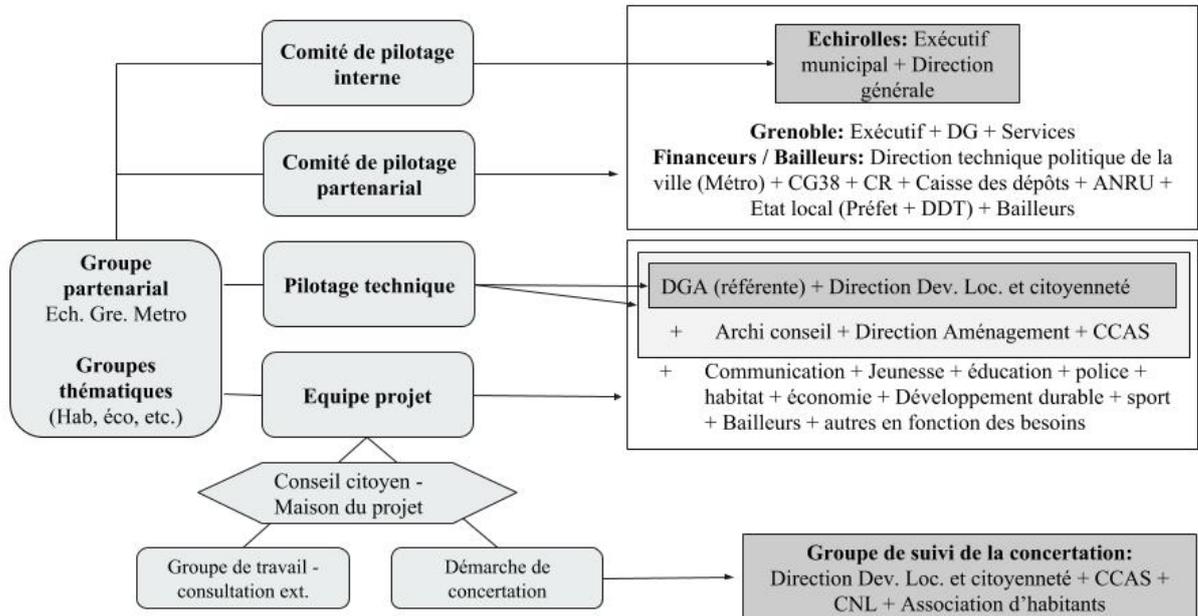


Figure 62: gouvernance du projet de renouvellement urbain des Villeneuves en 2014 (source : ville d'Echirolles)

CCAS : centre communal d'action sociale / CG : conseil général / CNL : confédération nationale du logement / CR : conseil régional / Cult : direction des affaires culturelles / DDLC : direction du développement local et de la citoyenneté / DG : Direction générale / DDT: direction des territoires / Educ : direction de l'éducation / Jeun : direction de la jeunesse / DDUA : direction du développement urbain et de l'aménagement / Hab : direction de l'habitat / Tech : techniciens / MJC : maison de la jeunesse et de la culture

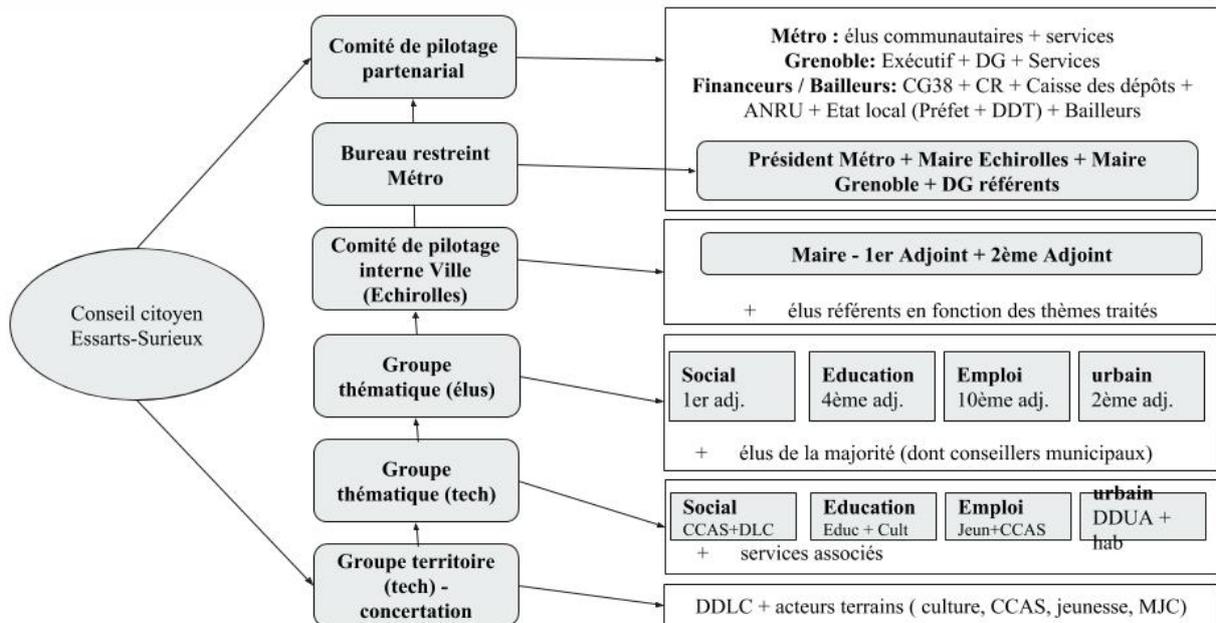


Figure 63 : Gouvernance du projet de renouvellement urbain des Villeneuves en 2015 (source : ville d'Echirolles)

Initialement, le comité de pilotage partenarial était au second plan.<sup>1</sup> Le président de l'agglomération n'y siège pas, tout comme une part importante des services intercommunaux. Avec le temps, il devient l'instance officielle de coordination. Ce revirement s'explique par l'ambition initiale du maire d'Échirolles de s'appuyer sur le voisin grenoblois, engagé dans l'ANRU 1, et d'instrumentaliser la métropole pour bénéficier des financements de l'État<sup>2</sup>. Comme lors du DSQ, la ville d'Échirolles doute de ses capacités à mobiliser seule les subventions de l'ANRU. Ainsi, les communes construisent un argumentaire commun, basé sur une histoire, un diagnostic et une vision prospective partagée (la Polarité Sud<sup>3</sup>), mais sans pour autant associer leurs équipes. Renzo Sulli milite pour un portage financier intercommunal tout en conservant le pilotage technique et politique à l'échelle municipale. En effet, il juge régulièrement les services métropolitains trop éloignés des habitants et des problématiques des territoires<sup>4</sup>. Néanmoins, la sélection des Villeneuves à l'ANRU couplée à l'avancement du transfert de compétences des villes vers La Métro consolide cette dernière. Début 2015, le comité de pilotage partenarial devient l'instance principale, au détriment de leurs équivalents communaux. Les élus communautaires, dont le président de la métropole, y siègent dorénavant à rang égal avec les maires des deux communes.

La métropole s'affirme également d'un point de vue technique. Une équipe intercommunale se constitue. Le directeur de projet des Villeneuves s'assure du pilotage global en lien avec les deux directeurs généraux adjoints des communes. Certains agents transférés des villes vers l'intercommunalité intègrent son équipe<sup>5</sup>. En parallèle, les groupes thématiques communaux s'ouvrent aux techniciens métropolitains lorsque ce n'est pas directement eux qui les portent<sup>6</sup>. En principe, cette structuration doit permettre un meilleur partage du pouvoir tout en garantissant une transformation progressive des administrations et de l'action publique dans les territoires.

(ii) L'instauration des conseils citoyens ne permet pas de démocratiser le projet. Sa production se fait hors du contrôle des instances de participation. Le pilotage technique et politique se concentre alors autour de quelques élus.

---

<sup>1</sup> Il ne s'est réuni qu'une fois lors de la précédente mandature, pour signifier leur volonté des deux villes de s'engager dans la deuxième programmation de l'ANRU.

<sup>2</sup> Le quartier de la Villeneuve de Grenoble, face à l'ampleur de la rénovation urbaine est assuré d'obtenir les financements de l'ANRU pour terminer le projet.

<sup>3</sup> Ce discours se retrouve dans les différentes présentations faites lors de réunions publiques, mais également dans les documents de communication. Ville d'Échirolles, Ville de Grenoble et Grenoble Alpes Métropole, 2017, « Les Villeneuves en Projets ».

<sup>4</sup> Les Villeneuves en Projets ».

<sup>5</sup> Il n'est pas rare lors de réunions qu'il critique fortement le fonctionnement métropolitain.

<sup>6</sup> C'est notamment le cas de la chef de service renouvellement urbain de la d'Échirolles.

<sup>6</sup> En effet, dans le cadre de la métropolisation, de nombreux services municipaux sont transférés à La Métro. C'est notamment le cas des services des eaux, des espaces extérieurs, du développement économique et du renouvellement urbain.

Les pouvoirs publics associent les conseils citoyens à deux moments : les réunions de concertation et le comité de pilotage partenarial. A la demande de la mairie, ils ne participent à aucune autre instance relative au projet. La remarque du maire pendant le séminaire d'élus de la ville d'Échirolles qui a validé cette nouvelle gouvernance, l'illustre. Il propose de changer le nom du comité de pilotage pour ne pas inviter le conseil citoyen. Il assume vouloir un lieu de travail entre élus et techniciens. Néanmoins, pour garantir le suivi des demandes formulées par les habitants lors de la concertation, un cahier de préconisations des habitants<sup>1</sup> existe. En dehors de ce document, les citoyens ne disposent pas de moyens formels d'influencer la construction des propositions. Ils peuvent intervenir en comité de pilotage, mais cette instance s'avère être une simple caisse d'enregistrement où les citoyens peinent à s'exprimer aux côtés de l'ensemble des partenaires engagés dans le projet (bailleurs, financeurs, élus, services communaux et intercommunaux).

Les arbitrages et négociations se jouent en dehors du comité de pilotage partenarial. La validation des propositions se fait lors du bureau restreint de La Métro réunissant les DGA référents, le directeur de projet ainsi que les deux maires et le président. À l'échelle communale, c'est le comité de pilotage qui incarne ce rôle. Il est composé du maire, des deux premiers adjoints et des élus référents en fonction de l'ordre du jour. Ainsi quelques élus et leurs techniciens centralisent les décisions. Les autres services et élus se retrouvent désemparés. Ils élaborent des propositions sans l'assurance qu'elle soient prises en compte. Leur association ponctuelle ne favorise pas le partage d'une vision globale du projet. Ils ont le sentiment de faire des propositions qui ne se croisent pas.

Cette concentration du pouvoir remet ainsi en cause l'une des principales nouveautés de la gouvernance du renouvellement urbain et de la politique de la ville : le conseil citoyen. Leur exclusion des espaces de production technique et de négociation politique les empêche de participer activement à la construction des propositions ce qui limite leur influence sur le projet. De ce fait, des canaux moins formalisés émergent. Ils sont fondamentaux dans la compréhension de la gouvernance globale, la fabrique du projet et plus largement de l'action publique.

## 2.2 LA RESOLUTION NON FORMALISEE DES PROBLEMES SOCIAUX : L'IMPOSSIBLE DEPASSEMENT DE LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE

Face à la concentration du pouvoir au sein de quelques élus et techniciens, la relégation des espaces de concertation à de la diffusion d'information ou de la résolution des problèmes de

---

<sup>1</sup> Ville d'Échirolles, 2015, Cahier de préconisations des habitants, Échirolles, Ville d'Échirolles

proximité, d'autres formes de régulations moins formalisées émergent. Elles varient en fonction des publics, des moyens d'intervention, des revendications, des objets négociés et des effets sur le projet et l'action publique. Deux types de pratiques se distinguent. La première s'appuie sur des dispositifs participatifs existants. Elle concerne surtout des associations engagées dans la vie municipale. La seconde est une alternative ponctuelle en cas de contestation plus forte, notamment portée par des acteurs exclus ou éloignés des instances de participation.

## 2.2.1 ASSURER LA MOBILISATION DES ASSOCIATIONS DU QUARTIER : ENTRE CLIENTELISME POLITIQUE ET ENGAGEMENT CITOYEN

### **Encadré 35 : Préfigurer le projet de renouvellement urbain Essarts-Surieux à la veille des élections municipales : la rampe d'accès à une copropriété privée.**

Lors de la préparation budgétaire pour l'année 2013, la mairie prévoit 250 000 euros, notamment financés par les partenaires du contrat de ville, pour préfigurer certaines opérations en attendant l'intervention de l'ANRU dans les quartiers des Essarts et Surieux. À titre comparatif, cette somme équivaut à celle allouée chaque année, dans le cadre du budget participatif, aux trois quartiers de la Ville Neuve (Essarts, Surieux et les Granges). Contrairement à ce dernier, le choix des dépenses reste à la discrétion de l'administration. En 2013, un peu moins d'un an avant les élections municipales, la commune identifie trois travaux : la construction de murets dans l'allée du Gâtinais, des travaux dans l'allée d'Ouessant pour des raisons de sécurité et une rampe d'accès pour personnes à mobilité réduite dans l'une des copropriétés du territoire.

Ce dernier aménagement pose plusieurs problèmes pour les services municipaux. D'une part, cette copropriété est accessible pour les personnes à mobilité réduite (PMR). Il vise uniquement à raccourcir le temps de trajet de quelques minutes pour certains individus. Ces travaux ne sont donc pas une priorité pour les techniciens qui disposent déjà de très peu de moyens pour assurer le « droit commun » dans ce quartier. La liste des demandes inscrites dans le cadre du budget participatif s'élève à plus de 300 000 euros juste pour le quartier des Essarts en 2013<sup>1</sup>. D'autre part, alors que la mairie négocie le périmètre des QPV, elle n'est pas prioritaire. La rampe sort des limites et ne bénéficie pas des

<sup>1</sup> Dans le quartier des Essarts, en 2013, la demande globale des projets inscrits dans le cadre du budget participatif s'élève à 303 293 euros, 98% vise à remettre aux normes la voirie ou l'espace public. 100% des financements attribués seront destinés à ces travaux. Le directeur des services des espaces extérieurs, lors d'une conversation informelle, me confie que la municipalité ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour réaliser l'ensemble des besoins de la ville en terme de droit commun. Pour lui, le budget participatif de la Ville Neuve est une manière pour la ville de se dédouaner de sa responsabilité. D'ailleurs, il n'est pas rare que finalement, les services techniques hiérarchisent certains projets qu'ils jugent prioritaires pour des raisons de sécurité.

financements de l'ANRU ou d'autres dispositifs relatifs à ce type d'habitat. Malgré les avertissements du directeur des services techniques, le maire confirme sa nécessité. Pour le comprendre, il faut se tourner du côté de l'association de copropriétaires dont la présidente, Janine, est une mémoire vivante du quartier (elle participera activement à l'écriture de l'ouvrage « histoire d'Échirolles ») et une ancienne militante proche du parti communiste français. En marge de chaque réunion publique, cette dernière persévère auprès des membres de l'équipe municipale qu'elle appelle par leur prénom, pour rappeler de « ne pas oublier les habitants de l'allée d'Anjou ». Le dynamisme de l'association et de sa présidente est à l'image de la copropriété qui se paupérise moins que d'autres copropriétés du quartier. Pour soutenir cette dynamique, elle bénéficie d'avantages particuliers. La mairie assure gratuitement l'entretien des parties communes. La réalisation de la rampe s'inscrit dans cette même logique, permettant par ailleurs à la présidente d'arriver plus rapidement chez elle sans faire de détours...

Cette rampe sera construite pour un montant qui dépassera les 60 000 euros initialement alloués, alors que de nombreuses demandes d'habitants ne seront pas réalisées. Dès la fin de sa construction, elle est d'ailleurs taguée avec l'inscription suivante : « La rampe de la honte ».

Le diagnostic de territoire du quartier Essarts-Surieux<sup>1</sup> pointe le dynamisme et la fragilité du tissu associatif. Les associations sont nombreuses, mais peu structurées et largement dépendantes de la mairie en terme de financements, d'infrastructures et d'accompagnement<sup>2</sup>. En contrepartie de ces moyens en nature, les agents de la ville les mobilisent pour participer aux démarches et actions engagées par les services. Leur présence dans les instances participatives est une manière de montrer leur implication dans la vie locale tout en permettant de faire remonter certaines revendications. Face aux dysfonctionnements et contraintes techniques qui touchent ces dispositifs, de nouveaux canaux de négociations émergent pour garantir la mobilisation des associations. Ils visent tant à conforter un engagement de ces acteurs qu'à assurer un soutien politique à l'équipe en place à la veille des élections municipales. Ces pratiques sont ambivalentes dans la mesure où elles répondent aux limites des dispositifs participatifs tout en participant à les affaiblir comme l'illustrent les deux exemples décrits dans les encadrés 35 et 36.

<sup>1</sup> Grenoble Alpes Métropole, 2015, *Contrat de ville 2015-2020*, Grenoble, Grenoble Alpes Métropole.

<sup>2</sup> La ville met à disposition gratuitement des locaux pour toute association ayant plus d'un an d'existence. Par ailleurs, les agents de développement social accompagnent les associations dans leur structuration et demande de financements.

### **Encadré 36 : Rencontrer les associations en amont des réunions publiques : mobiliser les acteurs locaux et désamorcer les conflits**

Pour préparer la concertation sur le projet de renouvellement urbain, l'agent responsable réunit les acteurs associatifs du quartier. Ce groupe identifie les sujets à traiter de manière à ce que les réunions publiques répondent aux préoccupations des habitants. Par ailleurs, c'est une stratégie de la ville de positionner ces individus comme relais de l'information municipale<sup>1</sup>. Néanmoins, cette proposition s'avère contre-productive et fragilise les moments publics.

Lors de l'une de ces réunions visant à organiser un atelier portant sur le thème de l'habitat, une associations pointe le risque d'augmentation des loyers dans le cadre de la réhabilitation thermique des bâtiments. Jusqu'à maintenant, aucun des acteurs n'a abordé ce problème. Le bailleur et la mairie laissent entendre qu'elle sera compensée par une diminution des charges. Or, cet équilibre est purement théorique. C'est une des questions récurrentes de ce type d'opérations d'autant que le secteur Essarts-Surieux dispose de l'offre de logement social la plus accessible de l'agglomération. Une hausse de quelques euros peut impacter la vie des foyers. Dans le PRU Village II, la mobilisation des élus locaux aux côtés du bailleur et des habitants, avaient permis de l'éviter. Mais depuis, la situation économique des bailleurs se complique, alors que les aides prévues pour la réhabilitation thermique s'amenuisent, notamment face au désengagement annoncé du conseil régional des PRU<sup>2</sup>. Alors que le chef de projet partage cet enjeu auprès de sa hiérarchie, Sofia, la présidente de l'association, envoie un courrier à la mairie. Le service choisit dans un premier temps de traiter ce sujet pendant l'atelier de concertation. La veille une réunion réunit l'association, le maire et la responsable du service « développement local et citoyenneté »<sup>2</sup>. Le lendemain, aucun des participants n'aborde la hausse des loyers.

Ces deux cas sont à la fois représentatifs des formes de régulation non formalisées existantes entre la mairie et certains acteurs du territoire tout en engageant des figures associatives et des sujets très différents. Les deux associations, et en particulier leurs présidentes, disposent d'un ancrage profond aux Essarts. Leur engagement dans la vie sociale et leur force de mobilisation en font des personnalités incontournables, dans l'« amélioration du cadre de vie », pour la première, et dans le « vivre ensemble » pour la seconde. Elles collaborent régulièrement aux activités municipales. Janine ne manque jamais les comités de quartier ni les visites organisées dans le cadre du budget participatif de la gestion urbaine de proximité.

<sup>1</sup> Lors de la première phase de concertation, débutant en mars 2013, la présence aux ateliers s'est vite essoufflée. D'une soixantaine de participants lors de la réunion de lancement, ils n'étaient plus qu'une petite dizaine au troisième atelier.

<sup>2</sup> Le chef de projet ne sera informé qu'une fois que celle-ci se sera déroulée.

Souad, participe à l'organisation des fêtes de quartier, mais aussi au groupe de travail « vivre ensemble » du centre social. Par ailleurs, son association enseigne la langue arabe. Outre cet activisme, chacune de ces deux femmes connaît bien le personnel et les rouages de l'administration. Elles savent interpellier les services et les élus adéquats aux moments opportuns sans jamais les mettre publiquement en difficulté. Jeanine trouve toujours les agents de la ville avant que commence la réunion, et attend la fin pour discuter individuellement avec le maire. Souad privilégie des rencontres moins officielles, lors des fêtes de quartier par exemple. Toutes deux disposent des capacités pour envoyer des courriers à la mairie lorsqu'il s'agit de signaler des problèmes plus directement.

La réponse individualisée à leurs demandes résulte d'équilibres complexes, qu'une approche uniquement sous l'angle du clientélisme ne permet pas d'appréhender. Évidemment, on ne peut exclure une forme de calcul politique dans les réponses à ces sollicitations à moins d'un an des élections municipales. Néanmoins, la seule approche clientéliste n'est pas suffisante. En effet, d'autres associations, disposant de conditions d'accès aux élus relativement similaires, ne bénéficient pas d'un soutien égal. Ces régulations non formalisées découlent d'un équilibre entre la reconnaissance de la légitimité de la demande sociale et la gestion des temporalités incertaines du projet de renouvellement urbain. Dans ces deux cas, la mairie est consciente de la légitimité des demandes des associations. Néanmoins, le cadre financier de l'ANRU et les limites du QPV n'étant pas encore publics, les conditions ne semblent pas réunies pour discuter sereinement des sujets sans éveiller un trop grand nombre de craintes chez les citoyens. Ainsi, le traitement individualisé des demandes est une manière de temporiser sans démobiliser, en évitant toute conflictualisation du débat.

Ces pratiques qui visent à maintenir l'engagement de ces intermédiaires sont pourtant paradoxales. Premièrement, dans un cas comme dans l'autre, elles viennent court-circuiter les dispositifs participatifs qui en principe visent à faire émerger ces questions. Ces arrangements font vite l'objet de rumeurs<sup>1</sup>. C'est notamment ce que laisse penser l'inscription sur la nouvelle rampe. Ils renforcent l'idée largement répandue que « tout est déjà décidé ». Ces régulations démobilisent aussi certains acteurs comme l'illustre l'absence de l'association lors de l'atelier sur l'habitat. Deuxièmement, les arrangements non formalisés ont des effets bien réels sur le territoire et le projet. Ils participent à une répartition inégale des deniers publics. Les habitants disposant de liens privilégiés avec les services municipaux ou les élus, peuvent assurer une meilleure gestion de leur quartier. D'autre part, la question des loyers

---

<sup>1</sup> « Pratiquement, le phénomène des rumeurs correspond d'abord à un processus social d'échange d'une nouvelle (c'est-à-dire une information en prise avec l'événement) non vérifiée » (Aldrin, 2003)

tarde à devenir un problème public alors même qu'il est l'un des principaux enjeux pour les habitants.

## 2.2.2 ENTENDRE LA CONTESTATION : ENTRE GESTION DE LA PAIX SOCIALE ET ADAPTATION DES SERVICES PUBLICS

La majorité des habitants du quartier ne sont ni membres d'une association ni des instances participatives. Ils ne disposent en règle générale pas de liens particuliers avec les agents de la ville ou les élus. Ces « inaudibles », pour reprendre l'expression de Céline Braconnier et Nonna Mayer, ne constituent pas un groupe homogène. Cependant, leur dépendance commune aux aides sociales et leur quasi-absence de participation à la vie politique permettent de les regrouper sous un même vocable. Néanmoins, dans des contextes particuliers des contestations microlocales peuvent émerger. Face à l'absence d'espaces de dialogue ou de réponse acceptable, la contestation peut vite s'intensifier. Pour répondre à ces micro-crisis, les pouvoirs publics développent d'autres formes de régulations non formalisées. Elles visent à la fois à répondre de manière plus rapide à la demande sociale, sans pour autant en faire un problème public, tout en gardant le contrôle politique sur les individus. Ces mobilisations peuvent par ailleurs participer à faire évoluer durablement et en profondeur l'action publique sur le territoire. Le cas du blocage du chantier Ylis et Célestria l'illustre (encadré 37).

### **Encadré 37 : Du blocage du chantier Ylis et Célestria à l'installation d'une permanence emploi à La Butte**

En septembre 2014, alors que la deuxième phase de concertation sur le projet de renouvellement urbain doit commencer, la ville organise une réunion publique pour annoncer la construction de deux nouveaux bâtiments (*Ylis* et *Célestria*) au début du mois prochain. Ce programme mixte (Protection maternelle infantile [PMI], commerces, et logement résidentiel), situé au sud de l'équipement sportif du quartier, « s'inscrit dans la perspective de la rénovation urbaine des Villeneuve Échirolles/Grenoble ». Bien qu'il ne soit pas financé dans le cadre de l'ANRU, il préfigure les opérations à venir. Comme l'explique l'adjoint à l'urbanisme, « cette opération valorise le parcours résidentiel dans le quartier, suscite une dynamique de mixité urbaine et sociale dans l'esprit du projet de rénovation urbaine Essarts/Surieux »<sup>1</sup>. Il est également une opportunité pour le maire d'affirmer sa volonté de lutter contre le chômage des habitants du quartier, à travers les clauses d'insertion. « Les clauses d'insertion favoriseront l'emploi de personnes en insertion

<sup>1</sup> Lorenzin, J.-F. (2014, octobre). Un programme entre Essarts et Surieux. Cité Échirolles.

et particulièrement de jeunes du quartier sur ce chantier de deux ans, en collaboration avec les services municipaux et la Mission locale. »<sup>1</sup> Néanmoins, deux problèmes se posent. D'une part, les clauses d'insertion envisagent que 5 % des heures de chantier soient réalisées par des travailleurs en insertion<sup>2</sup>. D'autre part, le cadre réglementaire métropolitain ne prévoit pas que les habitants d'un quartier en particulier puissent être embauchés<sup>3</sup>. Selon certains habitants, il semble que des promesses de campagne aient été faites concernant ces clauses d'insertion.

Ainsi, face à l'absence d'effectivité des annonces, un groupe d'une dizaine d'habitants, des hommes de 16 à 40 ans, se mobilise. Le groupe, mené par BJ (portrait...), depuis quelque temps au chômage, bloque le chantier. Pour le principal leader, il s'agissait d'exprimer « un ras-le-bol, un cri de détresse »<sup>4</sup>.

Dans un premier temps, une cellule de crise se constitue. L'agent prévention noue le contact. Il connaît très bien BJ dans la mesure où il l'a accompagné à sa sortie de prison et lui a permis de trouver un travail alimentaire rapidement<sup>5</sup>. En vain. C'est alors la directrice du service développement local et citoyenneté qui se propose de d'intervenir<sup>6</sup>.



Figure 64: Perspective du projet Ylis et Célestria (Source : Macary Page Architectes)

Jawad, je le connais bien. Ce serait bien qu'il ait un médiateur. Il y avait eu d'autres tentatives et ils avaient reçu une fin de non-recevoir avec menaces et tout. [...] Je les connais. Je sais qu'il y en a, dans ce groupe-là, à l'époque c'était des vrais salopards. Il y a en d'autre pas.

Il y en a qui étaient instrumentalisés. Je ne voulais pas qu'on en arrive au force de l'ordre avec des jeunes avec un casier judiciaire. je n'avais pas envie de ça.[...] J'y vais parce que je me dis qu'il faut y aller. C'est mon job aussi. Tu dois défendre les intérêts de la ville et des habitants, c'est

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Dans ce cas, cela correspond à 1ETP.

<sup>3</sup> Selon le responsable du service insertion de la métropole grenobloise, l'enjeu est de favoriser la mobilité des individus.

<sup>4</sup> Entretien avec BJ, 18/01/2016.

<sup>5</sup> Lors de notre entretien, BJ exprime tout le respect qu'il a pour cet agent de la mairie qui l'a aidé dans des phases difficiles de sa vie.

<sup>6</sup> Sur ce point, les agents des services discordent. Pour l'agent de prévention, la directrice de service souhaitait faire du zèle.

---

pour ça que j'y étais. Je pense que c'est pour ça que je suis embauché. (Entretien directrice du service, 15/01/2016)

Les réunions se tiendront tantôt dans le bureau du maire, tantôt dans le quartier, dans un des bar<sup>1</sup>. La proposition est alors d'accompagner le groupe de manifestants pour qu'ils se constituent en association. En parallèle, un groupe technique se réunit pour trouver rapidement des solutions pour certains des individus engagés, tout du moins ceux pouvant bénéficier du dispositif d'insertion. Quelques semaines après, une permanence emploi est mise en œuvre. Elle réunit l'ensemble des partenaires public de l'emploi et de l'insertion sur le territoire : la mission locale, la maison pour l'emploi et le service emploi insertion de La Métro. Ces acteurs qui souvent ne disposent pas d'espace de travail se retrouvent à La Butte une fois toutes les deux semaines pour trouver des solutions aux habitants du quartier. Selon les professionnels, la permanence est un succès. Le public est nombreux et généralement éloignés des dispositifs, bien qu'il puisse en être bénéficiaire. Néanmoins les offres d'emploi restent peu nombreuses.

Finalement, seul BJ bénéficie d'un emploi relativement durable par ce biais. Il devient assistant maçon sur le chantier *Ylis et Célestria*. Du fait du manque de moyens financiers et humains alloués, après plusieurs semaines, la permanence finit par disparaître. Néanmoins, deux changements majeurs apparaissent. D'une part, il est prévu qu'un chargé de mission spécifique soit embauché pour l'animation de la clause d'insertion dans le cadre du projet de renouvellement urbain. D'autre part, la règle concernant l'impossibilité d'embaucher des habitants dans leur propre quartier dans le cadre de l'insertion est finalement annulée. Ainsi, comme le reconnaît BJ, il semble que les élus aient été à l'écoute.

En parallèle, alors que la concertation sur le projet de renouvellement urbain continue, BJ s'investit pleinement en tant que nouveau président d'une association œuvrant pour l'insertion des jeunes. A différents moments, comme lors du plateau radio, il explique sa démarche de blocage et son engagement en faveur de l'emploi des jeunes. La publicisation de cette action, et son engagement politique croissant ne semblent néanmoins pas être tout à fait du goût de certains élus qui à plusieurs reprises essaieront de l'exclure des instances participatives.

---

Dans ces deux cas, les formes de régulation sont paradoxales. Elles visent à répondre à la demande sociale et à l'intégrer dans un cadre institutionnel. C'est ce qu'il se passe lorsqu'il propose au groupe de se former en association et développe la permanence emploi. Dans le même temps, des stratégies de contrôle émergent. D'une part, Jawad J. avec l'appui de la municipalité, obtient un travail. D'autre part, certains élus et techniciens élaborent des

---

<sup>1</sup> Le bar en question fait régulièrement l'objet de descente de police.

tactiques pour l'exclure des espaces de participation. Ce paradoxe est à la fois le fruit des rapports de force internes à l'institution mais également le résultat de l'évolution des contextes locaux et nationaux et de transformation de l'engagement de l'individu. D'ancien détenu à réinsérer, il devient progressivement le militant islamiste à discréditer. Ces régulations n'ont rien de nouveau. Mais leurs effets prennent des teintes singulières dans la mesure où on assiste à un affaiblissement de la municipalité dans sa capacité à redistribuer des ressources aux citoyens (Mattina, 2016). Par ailleurs, dans le contexte des attentats islamistes de 2015 et de restructuration des services du renseignement intérieur, les élus locaux se retrouvent relativement esseulés face à un individu potentiellement dangereux<sup>1</sup>.

Ces régulations sont frappantes par leur efficacité. Le blocage engage une réponse technique et politique intercommunale. Les acteurs de l'emploi constituent un espace partenarial directement lié aux publics ciblés.<sup>2</sup> Certains rouages institutionnels se débloquent. Un groupe de travail et des moyens spécifiques assurent l'animation de la clause d'insertion. Légalement, les habitants bénéficiant de celle-ci peuvent travailler au sein même de leur quartier.

\*

Ces deux formes de régulations visent à déconflictualiser le débat public, révélatrices de la culture française de la concertation (Foret, 2013). Elles permettent néanmoins de légitimer les acteurs revendicatifs. Mais ces pratiques épuisent aussi les dispositifs institutionnalisés, renforçant le sentiment de défiance vis-à-vis des institutions et la démobilisation des habitants. Malgré ces points communs, les régulations étudiées relèvent de deux registres distincts. Dans le premier cas, à la veille des élections municipales, la municipalité conforte des alliés politiques dans leur rôle. Dans le second, elle répond à la pression d'un acteur susceptible de constituer un front d'opposition.

Par ailleurs, ces pratiques couvrent un large champ d'action. Elles peuvent servir à distiller de l'information ou répondre à des problématiques individuelles et collectives dépassant le simple cadre de la proximité. Ce champ dépend du rapport de force des acteurs. Ainsi, les régulations non formalisées dépassent le cadre imposé dans les dispositifs participatifs et interfèrent de fait dans la gouvernance établie du projet urbain. Les revendications sociales ne deviennent jamais des problèmes publics locaux et aboutissent à la reproduction des inégalités sociales. L'absence de publicisation assumée par les pouvoirs publics conforte un traitement individualisé de la demande sociale qui favorise la segmentation des publics, et

---

<sup>1</sup> Les services de l'Etat, à travers les délégués du préfet, demandent aux acteurs municipaux de terrain de signaler toutes personnes présentant des « signes de radicalisation ». Néanmoins, aucune précision n'est apportée quant aux signes de radicalisation identifiable, favorisant la production d'amalgame et de stéréotypes racistes et islamophobes.

<sup>2</sup> La mission locale du Sud - Isère ainsi que les acteurs de la maison pour l'emploi à Échirrolles le signalent souvent dans les réunions. Ce manque de coordination étant relatif à leur manque de moyens.

limite les capacités d'organisation collective des habitants. Empêcher le déroulement des débats dans les espaces de participation institutionnalisés limite aussi leur capacité à sortir d'une logique pure de démocratie de proximité, pour en faire des véritables lieux du débat public local. Cette dynamique se perpétue, car elle est systématisée par les élus et agents qui incarnent l'administration.

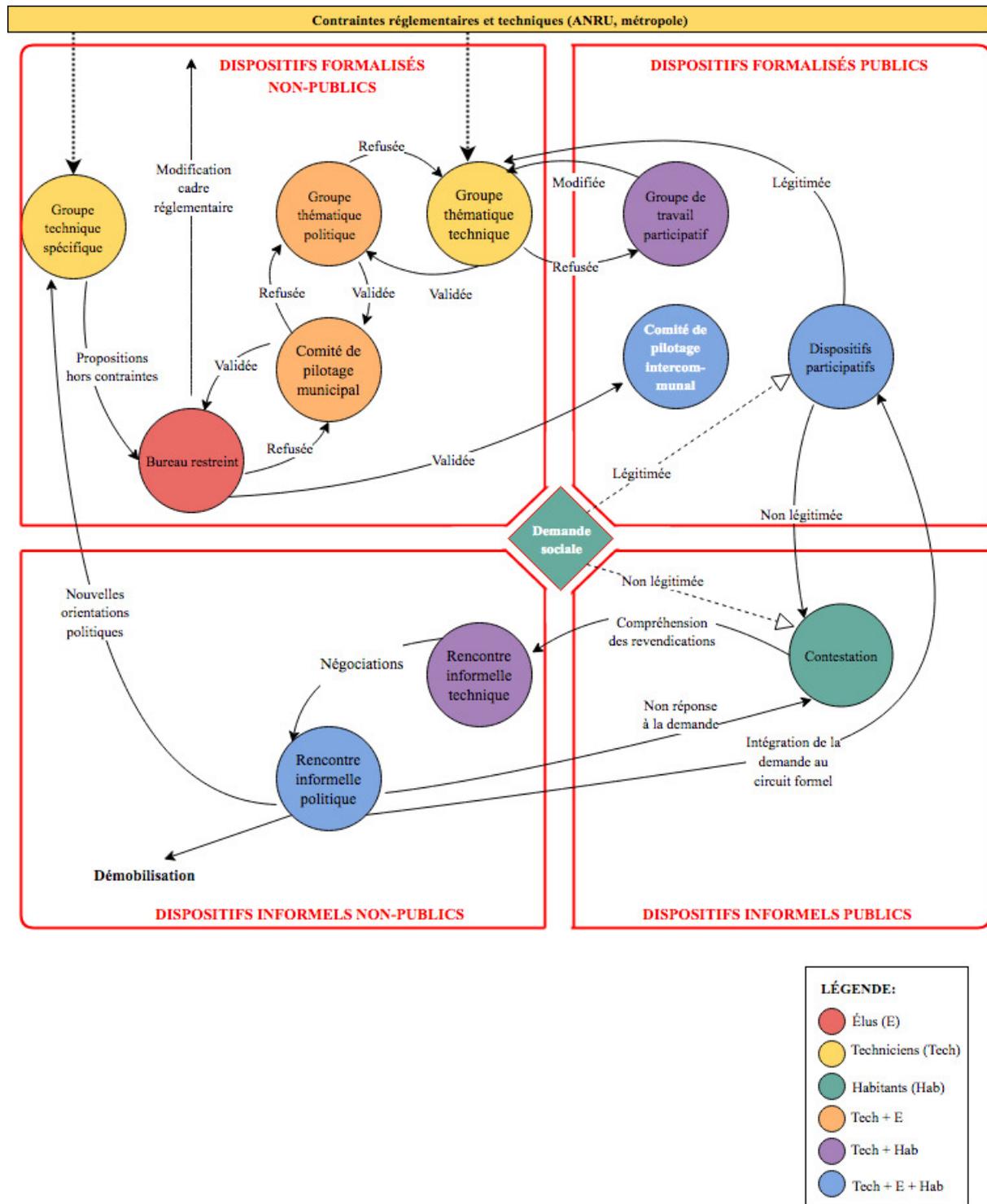


Figure 65: Diagramme de causalité des formes de régulations formelles et non formalisées engagées entre habitants et pouvoirs publics dans le cadre du projet de renouvellement urbain Essarts-Surieux

## 2.3 LA SYSTEMATISATION DES PRATIQUES DISCRETIONNAIRES : LE LEURRE DE LA MODERNISATION PARTICIPATIVE ?

Le discours sur la modernisation participative s'accompagne en parallèle de la permanence de pratiques discrétionnaires à différents niveaux de la gouvernance. La proximité politique, familiale, citoyenne, ou amicale des élus, citoyens et techniciens de l'administration, interfère directement dans la gestion de la ville. Certains intermédiaires, membres des différents groupes et disposant de responsabilités relativement élevées à la mairie jouent avec les règles formellement établies. La collusion des rôles participe à la démobilité de certaines associations et à l'émergence de contre-affiliation au sein même de l'institution. Dans ce contexte, la réforme de l'administration à travers un système de gouvernance participative est-elle envisageable ?

### 2.3.1 « METTRE DE L'HUILE DANS LES ROUAGES » : LE ROLE CLEF DES ACTEURS INTERMEDIAIRES

Le fonctionnement de la gouvernance du projet urbain évolue en fonction des acteurs impliqués et du contexte politique et social local. L'ancrage dans différents réseaux techniques, associatifs et politiques, d'acteurs formellement intégrés au projet favorise des régulations en dehors des espaces de travail établis. Ces pratiques entravent le fonctionnement de l'action publique. L'étude des trajectoires et filiations des acteurs qui assurent l'animation et le pilotage des démarches de participation et la coordination de l'action publique dans les quartiers de la politique de la ville illustre ces imbrications.

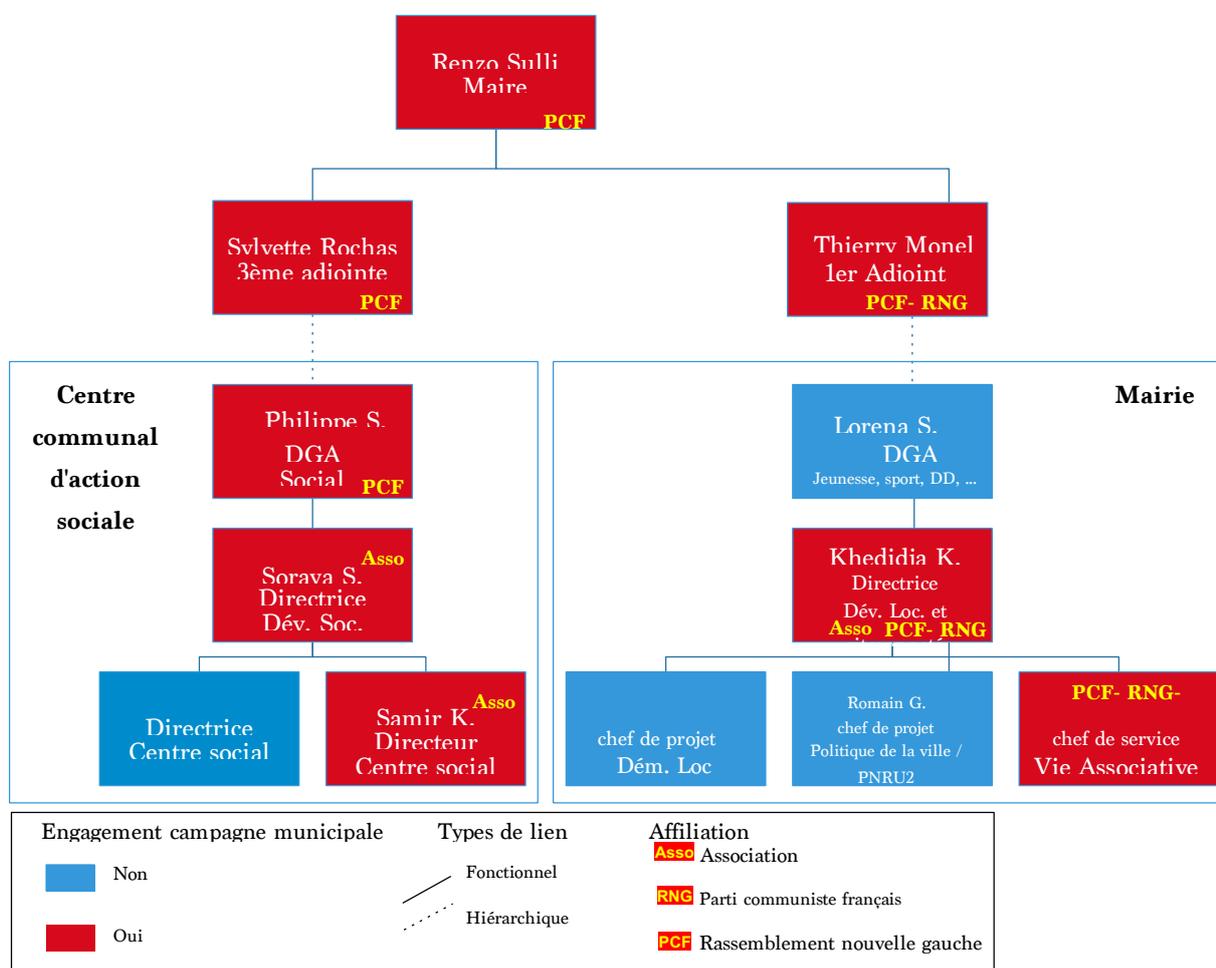
Cet organigramme simplifié<sup>1</sup> présente les liens hiérarchiques des différents organisateurs de la démocratie locale sur le quartier Essarts-Surieux. Il éclaire leurs engagements politiques et militants respectifs. Plus de la moitié de ces agents mettent leurs compétences professionnelles au service de la campagne du maire sortant, que ce soit dans la mobilisation des citoyens, l'écriture du programme ou l'organisation de meetings<sup>2</sup>. Deux types d'engagements se distinguent. L'un résulte d'un engagement politique préalable à l'embauche, l'autre d'une politisation successive à celle-ci. La réélection de l'équipe en place constitue un facteur de politisation (Roubieu, 1999). Le multipositionnement des techniciens s'explique

---

<sup>1</sup> Il se concentre uniquement sur les acteurs responsables des démarches participatives et de la coordination des acteurs de proximité dans le quartier Essarts-Surieux. Concernant le pilotage politique, il privilégie le principal référent bien que sur certaines compétences d'autres élus puissent avoir un lien fonctionnel.

<sup>2</sup> Ces pratiques ne sont pas interdites mais ne doivent pas déborder sur le temps de travail des agents concernés. Par ailleurs, le directeur adjoint d'une des structures m'explique avoir déjà organisé des réunions publiques de campagne dans le centre social où il travaille, qui dans ce cadre peut poser des problèmes de légalité dans la mesure où cet équipement n'est en principe pas dédié à ce genre d'évènement.

par une pratique de recrutement localisé commune dans la fonction publique territoriale dont les mairies communistes sont particulièrement friandes (Biland, 2012). Néanmoins, cette politique de ressources humaines crée un décalage entre le grade de fonctionnaire en principe requis et la réalité des professionnels engagés. Sur les neuf individus, un tiers seulement sont titulaires de leur poste de catégorie A. Ils sont fonctionnaires sans engagement associatif ou politique local. Par ailleurs, ils n’habitent pas sur le territoire de la ville. Ils disposent souvent des réseaux et diplômes leur permettant de ne pas douter de leur capacité à occuper d’autres fonctions dans d’autres collectivités<sup>1</sup>.



NB: Seules les fonctions de catégorie A sont prises en comptes

Figure 66: Organigramme des acteurs de la démocratie locale intervenant sur le territoire Essarts-Surieux (mairie d’Echirolles, adapté par l’auteur)

<sup>1</sup> Ces agents disposent d’une forte mobilité professionnelle, au sein des services de la ville ou dans l’agglomération.

Au contraire, les agents ayant des engagements associatifs, syndicaux et politiques locaux ont fait presque la totalité de leur carrière à Échirolles, exception faite de la directrice du service développement local et citoyenneté (portrait 32) et ne disposent pas de fonction pérenne.

### **Portrait 32 : Khedidja K. – D’attachée parlementaire à responsable du service développement local et citoyenneté**

Fille d’ouvrier algérien, résistant pendant la guerre d’Algérie, cette femme de 40 ans grandit dans les quartiers populaires grenoblois. Après avoir commencé une thèse d’économie, elle devient attachée parlementaire d’Annie David, sénatrice communiste de l’Isère, pour « changer les choses ». Elle prend rapidement sa carte au PCF. Pendant 10 ans, elle l’accompagne sur les bancs du parlement et dans sa circonscription. Mais elle trouve son action trop indirecte. Elle décide donc de changer de métier et de revenir à un échelon plus local. En 2011, l’équipe municipale d’Échirolles lui propose d’intégrer la liste de la majorité pour un mandat d’adjointe. En effet, depuis 2010, Khedidja préside la MJC du quartier Essarts-Surieux. Mais alors qu’elle est en conflit avec la section échirolloise du PCF, elle refuse. Néanmoins, elle souligne son intérêt de travailler pour la ville. En 2012, à la suite d’un congé-maternité,, elle candidate à la direction du service « développement local et citoyenneté ». Elle est retenue avec le soutien du directeur général des services, malgré quelques réticences de sa responsable directe et du maire. Elle maintient son engagement à la MJC. Cela pose quelques problèmes, car « certains élus sont présents dans le conseil d’administration et l’on n’est pas toujours d’accord [...]. Il y a eu des clashes sur le budget, sur les partenariats. »<sup>1</sup> Les engagements associatifs et politiques de Khedidja créent une certaine défiance de la part d’une partie des services municipaux. La salariée n’est pas invitée aux réunions et les bruits de couloirs sont relativement nombreux quant à ses compétences avérées<sup>2</sup>. En 2014, elle prend activement part à l’organisation de la campagne électorale aux côtés de la liste de la majorité municipale. En tant que membre du RNG<sup>3</sup>, elle intègre le comité de campagne. Elle écrit le programme et participe à certains meetings. Selon elle, cette triple posture, de technicienne municipale, de présidente d’association et de militante politique n’a jamais créé de confusion pour les habitants. Néanmoins, à la suite des élections, après négociation avec le maire, elle abandonne la présidence de la MJC. Elle se sépare de son mari et s’installe avec l’ancien DGS devenu premier adjoint au maire.

<sup>1</sup> Khedidja K., Entretien avec l’auteur, 15 janvier 2016

<sup>2</sup> Cette défiance, associée à des problèmes personnels la mèneront à être arrêtée pendant plusieurs semaines.

<sup>3</sup> Rassemblement nouvelle gauche. C’est un collectif qui s’est monté au moment du référendum sur la constitution européenne en 2005. Composé d’une centaine d’adhérents majoritairement issus des quartiers populaires. Il a été dissous à la suite des élections de 2014.

Deux profils se distinguent. Les premiers sont arrivés diplômés et ont construit le CCAS avec le maire. Les seconds ont intégré plus récemment la collectivité et sont des fonctionnaires de catégorie C ayant progressivement grimpé les échelons en formation continue, sans avoir passé les concours (portrait 33). Le versement de primes permet d'aligner les salaires sur la grille de catégorie A. Cette technique est une manière de favoriser la promotion des agents locaux notamment dans un contexte où la mairie dispose de moins de moyens pour assurer son rôle de principal employeur de la commune. Parmi ces agents, un tiers est membre du PCF et un autre tiers occupe une responsabilité importante dans une association du territoire. Enfin, une salariée est également représentante syndicale pour la CGT. Dans le cas du service développement local et citoyenneté, les postes ne sont pas nécessairement des postes de fonctionnaire car ils sont financés dans le cadre du contrat de ville. Ils ne peuvent donc pas être pérennes.

### **Portrait 33 : Samir K. – de « jeune de quartier » à directeur de centre social**

Ce jeune homme d'une trentaine d'années d'origine algérienne a grandi dans un des quartiers populaires d'Échirolles. Après avoir été orienté vers un bac technologique, il envisage d'intégrer un BTS en technique de commercialisation à Annecy. Mais son engagement dans une association du quartier, une « association de jeunes pour les jeunes », « un truc entre potes », le pousse à rester. Alors que la situation sociale se tend, à la veille des révoltes urbaines de 2005, Samir K. fait le choix de redynamiser l'association. Avec ses camarades ils relancent des activités de loisirs et des accueils de jeunes en soirée et le dimanche. Pendant un an, Samir K. met ces études entre parenthèses. Il prend progressivement conscience des discriminations dont les jeunes comme lui sont l'objet et s'affirme comme un acteur incontournable du territoire. Les « émeutes de 2005 » le propulsent en première ligne. Lorsque les élus locaux décident d'aller dans les quartiers, c'est vers lui qu'ils se tournent. Samir K. et quelques-uns de ses amis facilitent les rencontres. Les échanges sont rudes, l'incompréhension domine, mais les discussions sont intéressantes. Des attentes émergent auprès des « jeunes ». Les jeunes cadres de l'association décident de les porter, de « jouer le caillou dans la chaussure ». « On participe à tous les temps municipaux. [...] On attend la fin de la réunion et on interpelle les élus ». Alors que leur activité n'est pas rémunératrice, cette insistance est également une manière de se « placer ». « On avait besoin de défendre notre steak, on avait besoin de manger. On était en train de défendre un job ». Soutenu par le premier adjoint au maire, Guy Rouvert<sup>1</sup>, successeur désigné de Renzo Sulli, Samir K. est embauché par une association de prévention. Il doit s'assurer de l'animation du local de jeunes. Cette embauche implique

<sup>1</sup> A la suite d'un scandale de pédophilie, il sera poussé à la démission.

pour lui d'être moins contestataire et le pousse à s'arrêter après un an. La mairie lui propose alors un poste au sein du service prévention, piloté par le CCAS.

Après quelques années, Samir K. s'inscrit en « DUT carrières sociales » en formation continue. Il reçoit une véritable « claque », en prenant du recul sur son activité. « On s'est rendu compte qu'on n'avait pas raison sur tout et qu'il y avait beaucoup d'instrumentalisation dans notre parcours. On s'était fait avoir sur plein de choses [...] ». Le directeur du CCAS lui propose alors de devenir directeur de centre social. Il postule une première fois au centre social de son quartier. La candidature fait débat entre la direction du CCAS et les élus locaux. Finalement, on lui propose un autre centre social. En parallèle, il change d'engagement associatif et devient président d'une l'association de futsal et s'engage progressivement auprès de la municipalité. Il participe activement à la campagne électorale de 2014, mais ne prend pas sa carte au PCF. Il mobilise largement les habitants des quartiers populaires pour soutenir la liste de Renzo Sulli<sup>1</sup>. Cette posture d'acteur associatif local et de cadre intermédiaire municipal n'est pas sans interférence. Ainsi, alors qu'il doit défendre certaines postures par rapport à la mairie pour obtenir des financements, il est convoqué à plusieurs reprises, voire menacé.

C'est des élus. C'est très divers. Les élus sur une cérémonie de vœux. Un élu au pif, il va te dire. J'ai entendu. Fais gaffe. Reste tranquille. Il y a des gens qui se plaignent dans ton équipe. Plein de sous-entendus bizarres. Et ça peut en venir à la convocation dans le bureau du maire. Par exemple avec le DGS. Pour te dire, « écoute, t'es bien gentil. On t'aime bien. T'es quelqu'un de qualité, mais par contre si tu tiens à ta carrière, fais attention quand même. Reste gentil et arrête tes vagues ». On me l'a dit très clairement<sup>2</sup>.

Mais un an après la victoire, la déception est rude. La politique sociale volontariste de la ville est progressivement démantelée face aux coupes budgétaires de l'État. Samir K. déçu par la politique municipale actuelle rejoint une association dissidente<sup>3</sup>. Après avoir obtenu un master à Sciences Po Grenoble, il dit préférer prendre un peu de recul sur son activité professionnelle et privilégier d'autres formes d'engagement.

Cette organisation rappelle les descriptions du sociologue Stéphane Dion qui qualifiait de politisation fonctionnelle le « recours à une dose d'homogénéisation politique pour élever le rendement des fonctionnaires », de manière à « faire de l'administration un instrument malléable, moins bureaucratique » (Dion, 1986, p. 95-96). Ces acteurs permettent des

---

<sup>1</sup> Selon ses dires, Samir K. ainsi que quelques soutiens lancent un manifeste pour soutenir le candidat-maire. Ils obtiennent 614 signatures, alors que les membres du parti peinaient à obtenir des soutiens dans la population échirolloise.

<sup>2</sup> Samir K., entretien avec l'auteur, 4 janvier 2016.

<sup>3</sup> Je reviendrai sur celle-ci dans le prochain chapitre.

régulations non formalisées dans des contextes politiquement et socialement contraints. Leur ancrage au quartier, leur engagement politique, mais également leur dépendance financière à la mairie les rendent précieux dans l'organisation des intermédiations entre les élus et les habitants.

Ces deux acteurs présentent certaines similarités. Tous deux sont plutôt jeunes, issus de l'immigration postcoloniale, et ont grandi dans les quartiers populaires d'Échirolles. Ils occupent des postes de cadres intermédiaires en lien direct avec la population. Ils sont par ailleurs présidents d'associations importantes dans les quartiers populaires. Néanmoins, ils poursuivent des trajectoires très différentes. La première, issue d'une famille politisée, est sortie du quartier et de l'agglomération. Elle s'est engagée politiquement lors de ses études supérieures pour ensuite se plonger dans la vie politique nationale. Le second reste très ancré au territoire. Jusqu'à ses 27 ans, il travaille et vit dans le même quartier. Il n'en sort que pour diriger le centre social voisin.

Cette différence de trajectoires est symptomatique des tensions existantes entre les services de développement local et de développement social qui incarnent des filiations politiques distinctes. Le 1<sup>er</sup> adjoint, la directrice du service sous sa responsabilité, et la chef de service de la vie associative appartiennent tous trois au rassemblement nouveau à gauche (RNG). Cette association politique locale, membre du front de gauche,

Travaille à rassembler une gauche nouvelle et antilibérale. Il est un lieu de rencontres, d'échanges, de réflexions, d'analyses, d'actions, de luttes, pour promouvoir une alternative à gauche et antilibérale. A travers ses actions, il veut aussi redonner le goût de la citoyenneté, de l'intervention des classes populaires dans le débat politique, afin que le plus grand nombre participe aux grands changements économiques<sup>1</sup>.

Bien qu'ils soutiennent la majorité municipale lors des élections municipales de 2014, les membres du RNG se retrouvent parfois en conflit avec les membres du parti communiste français, mené par le maire. Cela a notamment été le cas lors des élections départementales<sup>2</sup>. Au contraire, les membres du service développement social entretiennent une filiation bien plus forte avec le maire qu'ils ont appuyé dans sa construction de la politique sociale de la ville. Le directeur du CCAS et sa directrice adjointe ont par ailleurs été membres du PCF. Ainsi, ce sont deux courants affiliés à la majorité municipale qui s'opposent.

Ces acteurs institutionnels, ancrés dans les quartiers populaires, raccourcissent le parcours décisionnaire (encadré 35, 36 et 37). Cette interconnaissance augmente la réactivité de l'action

---

<sup>1</sup> Rassemblement nouveau à gauche, 2012, « Le blog de rng-echirolles », *rng-echirolles*. Adresse : <http://rng-echirolles.over-blog.com/>.

<sup>2</sup> Le PCF avait promis une place de cotitulaire qui a finalement été capté par le parti de gauche. (Echirolles : polémique autour du Front de gauche, 2015)

publique, mais favorise aussi l'émergence de dysfonctionnements internes. Cela se traduit par la multiplication de conflits interpersonnels pouvant aboutir à des situations de *burn out*, voire au départ de ces agents, comme me le confie la directrice du service.

Romain G. : Quand tu te mets en arrêt, c'est qu'il y a trop de pression ?

Khedija K. : C'est un peu de tout. Je suis peut-être parano, mais j'avais le sentiment qu'on voulait me faire tomber. J'avais le sentiment qu'il y avait une vendetta pour me faire tomber, au sein même de mon service. [...] Je pense qu'il y a de mon positionnement politique. J'étais dans un camp plutôt qu'un autre. À un moment, je me suis demandé si ce n'était pas le fait que j'étais une femme.

Romain G. : Est-ce que la proximité avec l'élu ça joue ?

Khedija K. : Ça joue. C'est ça qui fait qu'on est dans un camp. Je fais partie des dommages collatéraux.

Ces pratiques, même si certains acteurs considèrent qu'elles font partie de la fonction qu'ils occupent, peuvent avoir des effets pervers. Elles favorisent le désengagement de certains acteurs, voire l'émergence de contre-affiliations lorsque les agents porteurs ne sentent plus en accord avec le projet politique qu'ils défendaient.

### 2.3.2 QUAND TRAVAIL PARTISAN ET ADMINISTRATIF SE CONFONDENT : ENTRE DEMOBILISATION ET CONTRE-AFFILIATIONS POLITIQUE

Les relations s'instaurant en parallèle des dispositifs participatifs, bien qu'elles soient co-constitutives de leur fonctionnement, participent néanmoins à l'émergence de deux types d'effets. D'une part, les individus les moins disposés à prendre part au débat public se démobilisent (i). D'autre part, on observe des phénomènes de contre-affiliation de ceux insérés dans le jeu d'acteurs local (ii).

(i) L'association Cœur de femmes, à la demande du directeur et de la directrice adjointe du CCAS commence à participer aux rencontres organisées dans le cadre de la campagne électorale. Cheima T., membre du bureau de l'association, se souvient, amère, de cette période.

Il n'y avait pas beaucoup de monde alors ils nous ont demandé si on pouvait nous faire venir... C'était des petites réunions, à la maison des habitants, avec monsieur le maire et deux ou trois autres personnes. C'était des petites réunions pour parler. Ils venaient écouter ce que les gens avaient à dire.

Progressivement, de simple porteuse de revendications, l'association devient actrice de la mobilisation.

Cheima T. : Ils nous ont demandé de ramener des personnes du quartier. [...] moi, j'ai trouvé ça bien. Les gens, quand on faisait les réunions à la Butte, ils ne venaient pas forcément. Ils avaient l'impression que ça allait toujours être pareil. Quand on allait vers eux, les gens venaient plus facilement. On nous l'a beaucoup demandé, c'était juste avant l'élection du maire. On nous l'a beaucoup demandé et après non. [...] On ne nous a pas demandé de participer à l'élection. On faisait que mobiliser. C'était les services qui nous demandaient de mobiliser.

Romain G. : On vous mobilise et ensuite il ne se passe rien. Qu'est-ce que ça te fait ?

Cheima T. : C'est bizarre, mais j'ai trouvé ça normal. C'était classique. Je continue à voter. Mais, je ne le referai pas.

Ainsi, Cheima T. se désengage de la politique locale à la suite de cette « mauvaise » expérience. Cette désillusion peut s'expliquer par la confusion qui s'instaure entre le travail administratif et le travail politique mené par les élus et agents de l'administration avant les élections. En effet, ces meetings sont très proches des réunions de concertation. Les acteurs, les lieux, les sujets de débats sont similaires mais les citoyens disposent d'une plus grande liberté d'expression et d'autonomie. Ainsi, les réunions politiques s'apparentent à de « véritables » réunions de concertation. Quand l'élection passe et que les associations sollicitées se retrouvent bridées, la déception est lourde, confirmant ce qu'elle envisageait. La redistribution de ressources symboliques ou matérielles s'avère inexistante, ou ne semble pas répondre aux attentes produites. De ce fait, certains membres d'associations, comme Cheima T, préfèrent stopper toute forme d'engagement.

(ii) Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (2001) soulignaient l'absence de contre-affiliations politiques dans les villes d'Aubervilliers et de St-Denis. Bien que certaines similarités apparaissent avec la situation d'Échirolles, le jeu d'acteurs local a évolué depuis les 15 dernières années, voyant naître de nouvelles forces politiques, dont l'influence reste néanmoins difficile à estimer.

Depuis les élections municipales de 2014, l'implantation dans le paysage politique local d'un jeune élu frontiste, laisse-t-il entrevoir l'affirmation d'une adhésion à l'extrême droite ? Malgré des scores élevés dans le quartier, elle n'atteint qu'entre 20 et 25 % des suffrages au premier tour. Néanmoins, la diminution de 5 points au second tour confirme l'idée selon laquelle elle n'offre pas encore une alternative consistante. Le manque de militantisme de terrain et l'image xénophobe pèsent incontestablement sur le parti. Pour autant, la normalisation du RN, la formation et l'ancrage du candidat à l'échelle locale, mais également l'éclatement de la majorité de gauche et l'absence de candidat à droite laissent le champ relativement libre au candidat pressenti Alexis Jolly pour les élections municipales de 2020.

L'absence de sièges laissés aux habitants des quartiers populaires au sein de l'exécutif municipal lors de la réélection du maire laisse-t-elle paraître l'émergence de contre-affiliations politiques d'ordre communautaire ? Si l'on écoute certains militants et habitants des quartiers populaires, il semble que oui. Ils sont nombreux à s'engager dans le développement d'associations et de candidatures citoyennes en dehors des partis. La dimension communautaire apparaît alors fortement.

Même si l'électorat était basé sur les musulmans. [...] Il n'y avait pas de représentation. Pire que ça, il y a un déni de cette population. Quand tu entends le maire qui dit : « moi, tant que je serai maire, il n'y aura pas une mosquée sur Échirolles ». Voilà. Quand tu dis ça comme ça. Il y a un problème fondamentalement avec les musulmans. (Soufiane H., entretien avec l'auteur, 17 janvier 2016)

Moi, comme d'autres professionnels, ou élus issus de l'immigration, avec les habitants, on est dans le même lot. On n'est pas chez nous. On n'est pas dans une instance qui nous est destinée. (Samir K. entretien avec l'auteur, 4 janvier 2016)

Cette volonté de représentation des minorités est aussi apparue lors des dernières élections européennes. Le vote pour la liste communautaire de l'Union démocrate des musulmans français menée par Nagib Azergui, a réalisé un score cent fois supérieur à sa moyenne nationale, représentant près de 10% des suffrages sur le quartier contre 0,13% à l'échelle française. Ce bon résultat confirme la montée en puissance d'un islam politique. Cela ne se traduit pas nécessairement par une augmentation des pratiques intégristes, qui semblent relativement marginales dans le quartier.

Aujourd'hui, l'association « Tous citoyen - Échirolles » (encadré 38) semble la contre-affiliation la plus crédible et structurée. Elle réunit une part importante des cadres du CCAS venant des quartiers populaires et remettant en cause l'action de la municipalité. Bien que pour l'instant, cette association ne déclare pas se porter candidate aux prochaines élections, il est possible, à l'image d'autres listes citoyennes comme à Sarcelles ou Clichy-Sous-Bois, qu'elles parviennent à peser sur les prochains scrutins. Cet engagement politique pourrait bien perturber les équilibres politiques locaux. Il garantirait un véritable renouvellement du personnel politique local en assurant la représentation des minorités, plus jeunes, et vivant dans les quartiers populaires. Cependant, la faible structuration de son électorat, la proximité des réseaux dont ils sont issus avec le parti communiste et la municipalité, l'épouvantail de l'extrême droite et l'accusation d'un communautarisme rampant (Mohammed, 2018) pourraient fragiliser toute tentative d'engagement politique.

### **Encadré 38 : L'association Tous citoyens – Echirolles**

Un an après les élections de 2014, l'association « Tous Citoyens » est créée. Dans un article du Dauphiné libéré, Samir K. estime vouloir faire de la politique autrement. Il explique qu'il s'agit d'un nouvel espace de participation avec les citoyens dans le contexte de la montée du vote en faveur du Front national. Son bureau se compose d'Échirollois implantés de longue date, actifs dans le milieu associatif et politique local. Tous occupent, ou ont occupé, des postes à responsabilité au sein de la mairie. Le président actuel de l'association est l'ancien directeur du CCAS, très proche du maire Renzo Sulli. Le vice-président dirigeait le service prévention et était une figure du club de football<sup>1</sup>. Le secrétaire, le trésorier et la secrétaire adjointe sont conseillers municipaux, tous trois habitants des quartiers populaires. Le trésorier adjoint n'est autre que Samir K. directeur de centre social. Selon lui, la création de cette association résulte d'abord d'une déception face à la politique municipale et la faiblesse des marges de manœuvre au sein de l'administration et du conseil municipal.

On est déçu. On ne s'y retrouve plus. Beaucoup trop de gens ne s'y retrouvent plus. On en perd beaucoup trop en route. On s'est dit, en interne c'est mort. Il n'y a plus rien à jouer avec les conseillers municipaux en interne parce que le pouvoir il a été confisqué. On essaie de se soutenir pour que les élus essaient de mener les petites batailles, au quotidien... Mais voilà, c'est très limité en terme de répercussion et d'impact. On est surtout dans une dynamique où l'on veut rassembler au sein de cette association. (Samir K., entretien avec l'auteur, 4 janvier 2016)

Face à l'incapacité de mener un projet d'éducation populaire au sein du CCAS, ils souhaitent mobiliser leur réseau pour aider les habitants à penser et agir collectivement, pour « cheminer ensemble, et continuer à défendre ce en quoi l'on croit ». Initialement, les membres de l'association pensaient s'adosser à un parti. Le PCF, bien que certains d'entre eux aient eu leur carte, n'était pas une option, parce qu'il était « verrouillé par les élus de la ville ». Les divergences de fond, notamment sur l'immigration, la religion, la laïcité ont poussé ces acteurs à s'en dissocier. Ainsi, préférant mener d'abord un programme d'éducation populaire, ils se structurent en association avant d'imaginer les prochaines échéances électorales auxquelles ils n'excluent pas de participer.

Ils n'hésitent pas à afficher leurs idées de gauche et d'extrême gauche. D'ailleurs, au moment des élections présidentielles, ils affichent leur soutien à Jean-Luc Mélenchon. Leur page Facebook relaie les mobilisations ainsi que des discours d'intellectuels de la nouvelle gauche, tel que Édouard Louis, Didier Eribon ou Geoffroy de Lagasnerie.

---

<sup>1</sup> Cet ancien joueur professionnel passe 36 ans dans le club de football. Il formera un nombre important des jeunes échirollois.

\*

La proximité des acteurs municipaux de la participation avec les associations locales et les institutions partisans permet de comprendre le contournement des instances participatives. Ces liens privilégiés facilitent les négociations en dehors des dispositifs. Ainsi, elles permettent dans des contextes complexes et des situations de crise de faire face au tropisme procédural. Cependant, le contrôle des pouvoirs publics locaux sur la mise en œuvre de la démocratie locale limite l'émergence de voix dissonantes. Alors qu'à Recife, les dispositifs participatifs constituaient une option valable pour la participation populaire, à Échirolles, ils semblent inefficaces et cantonnés à la proximité.

### 3 DES REGULATIONS AU PERIL DE LA DEMOCRATIE ?

La mise en perspective des régulations entre les acteurs de la société civile et les pouvoirs publics dans les quartiers populaires dans le cadre de grands projets renvoie à trois résultats principaux. Les relations non formalisées et non publiques sont inhérentes aux gouvernements urbains. Les expériences participatives ont pu les cadrer, mais sans y mettre fin. Elles recouvrent des ambitions et significations diverses et cachent des dynamiques distinctes. D'ailleurs, ces régulations éclairent des tendances contradictoires. Le croisement des projets échirollois et *recifense* nous informe sur les rapports de force en présence, mais aussi sur le fonctionnement des systèmes démocratiques. Cependant, ces pratiques présentent une ambivalence par rapport à l'État. D'une part, elles s'appuient contre lui, dans la mesure où elles s'inscrivent dans son organisation et certains agents les incarnent dans leurs fonctions. D'autre part, l'absence de publicité de ces pratiques met en péril les démocraties urbaines. À Échirolles, elle empêche le dépassement de la démocratie de proximité et limite la refonte de l'action publique locale. À Recife, elle confirme l'imposition d'un modèle managérial. Dans chacun des cas, cela favorise la démobilisation des acteurs, voire leur apathie. Ces pratiques de disqualification aboutissent à l'émergence de contre-affiliations parfois contradictoires, favorables à un approfondissement démocratique ou au contraire à un autoritarisme grandissant. Au final, l'idéal participatif est remis en cause dans chacune de ces deux démocraties.

#### 3.1 DES PRATIQUES GOUVERNEMENTALES NON FORMALISEES ET NON PUBLIQUES DIVERSES

Les régulations observées dans les deux premières sections présentent des configurations diverses en fonction des contextes sociaux et politiques. Les relations entre les dispositifs participatifs et les autres formes de régulations varient beaucoup. Dans ces deux métropoles, les systèmes de gouvernances ne se plient ni aux mêmes contraintes ni aux mêmes jeux d'acteurs. Au Brésil, les régulations restent concentrées à l'échelle municipale, entre l'exécutif, le législatif et la société civile organisée de manière relativement horizontale. L'État du Pernambouc et l'Union n'interfèrent pas dans la mise en œuvre des projets, bien qu'ils puissent activement participer à leur financement. En France, ils sont multiscalaires et se jouent entre l'État, les intercommunalités, les communes et les citoyens d'une façon plus verticale.

Ces pratiques répondent à des enjeux complémentaires et parfois contradictoires visant à satisfaire la demande sociale, assurer la légitimité du gouvernement et la stabilité du régime

politique. Pour autant, elles sont hétérogènes. Leurs significations et ambitions varient en fonction des relations de pouvoir entre acteurs politico-administratifs et de la société civile. Leurs régularités, les publics impliqués et leurs effets diffèrent. Elles peuvent servir à élargir le champ d'intervention des pouvoirs publics, réguler des rapports de forces internes à la gouvernance urbaine et faciliter les négociations dans des contextes financiers et institutionnels contraints. Évidemment, ces objectifs fonctionnent comme des idéaux types. Ils ne sont pas exclusifs les uns des autres. Ils visent plutôt à grossir les traits pour rendre intelligibles les cas étudiés.

### *3.1.1 LES AJUSTEMENTS : REGULER LES RAPPORTS DE FORCE INTERNE A LA GOUVERNANCE*

Ces pratiques régulent les rapports de force internes à la gouvernance urbaine. Elles ne sont généralement pas publiques et s'inscrivent dans un cadre formel établi. Néanmoins, elles empiètent sur les prérogatives des dispositifs participatifs. L'enjeu est de ne pas discréditer l'action publique. Dans un contexte de dilution du pouvoir local et d'une perte de crédibilité des dispositifs participatifs, les acteurs de la société civile et des pouvoirs publics justifient la tenue de ces « réunions de travail » et « discussions »<sup>1</sup> par la volonté de satisfaire les « demandes des habitants » face à la complexification des procédures administratives et la défaillance des dispositifs participatifs.<sup>2</sup> Par ailleurs, ces formes de régulations répondent aussi à des ambitions moins avouables visant à garantir la stabilité des rapports de forces locaux, dans des jeux de négociation qui mêlent enjeux politiques, administratifs, urbains, sociaux et individuels. Ces ajustements sont donc intrinsèquement liés au fonctionnement des dispositifs participatifs, dans la mesure où leur contournement en assure le maintien. Ils modifient des projets que les dispositifs participatifs traitent sans altérer les règles de l'action publique. Néanmoins, les acteurs engagés dans ces ajustements diffèrent et répondent à des logiques politiques distinctes. À Recife, ils donnent voix aux acteurs absents ou disposant d'une faible représentation dans ces démarches. Par exemple, la commission de relogement des habitants des palafittes de la ZEIS Coelhos vise à faire participer les habitants non représentés au sein du forum du PREZEIS. À Échirolles, ces ajustements concernent des habitants présents dans les dispositifs. Ils permettent de faire aboutir les propositions déjà faites dans le dispositif, en fonction de l'importance politique des participants comme l'illustre la construction de la rampe d'accès à une propriété privée

---

<sup>1</sup> Les techniciens, élus et acteurs de la société civile (citoyen, association, entreprise) ne font jamais référence au caractère possiblement clientélaire et peu démocratique de ces pratiques.

<sup>2</sup> Le tropisme procédural de l'action publique et des dispositifs participatifs est souvent pointé comme un frein à l'effectivité de la réponse des pouvoirs publics à la demande citoyenne, favorisant le désengagement des citoyens (Mazeaud, 2012b ; Mazeaud, Sa Vilas Boas et Berthomé, 2012).

### 3.1.2 LES EXPERIMENTATIONS : ELARGIR LE CHAMPS D'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

Les expérimentations visent à élargir le champ d'intervention des pouvoirs publics. Elles sont publiques, mais peu ou pas formalisées. Les acteurs politiques et techniques justifient ces pratiques qu'ils qualifient « d'expérimentales », par la volonté d'intervenir dans des territoires où la puissance publique ne dispose pas des moyens réglementaires ou techniques pour répondre aux revendications de secteurs organisés de la société ou aux contraintes des institutions nationales ou supranationales pour l'obtention de financements. Bien que les promoteurs de ces expériences valorisent leur articulation avec les dispositifs participatifs existants, comme c'est le cas à Échirolles, elles s'avèrent souvent déconnectées de ces derniers. C'est aussi le cas à Recife, dans la mesure où la démarche d'activation s'inscrit dans un territoire relativement vierge de dispositifs. Dans ces deux cas, les experts et universitaires jouent une place singulière. Porteurs ou animateurs de ces démarches, comme c'est souvent le cas dans le champ de la participation, leur positionnement est paradoxal. D'une part, ils crédibilisent la démarche par leur statut, en développant de nouveaux outils pour faire participer les plus sceptiques et produisent le projet urbain différemment. D'autre part, leur autonomie est toute relative dans la mesure où leurs financements restent contraints par la maîtrise d'ouvrage. Ces collaborations se forment dans des contextes historiques singuliers et des cultures institutionnelles établies. Dans le cas de Recife, ces contournements s'inscrivent dans une critique généralisée du fonctionnement inégalitaire de l'État. Les promoteurs de l'INCITI justifient l'intervention d'acteurs extérieurs dans cette perspective. Selon eux, les urbanistes de la mairie et les bureaux d'études privés ne disposeraient pas des outils pour penser le fleuve de manière complexe. De ce fait, les élus communaux contournent volontairement leurs propres institutions afin d'intervenir dans ces territoires. A Échirolles, on retrouve une démarche similaire. Il s'agit de passer par l'université et une association pour fournir un soutien aux habitants des quartiers populaires. Dans ces deux cas, l'ambition démocratique apparaît en toile de fond, mais n'est généralement pas le moteur de l'engagement des professionnels. Ces derniers prennent part aux réunions publiques et souhaitent une transformation sociale de la société, mais se concentrent essentiellement sur le processus du projet en lui-même, afin qu'il réponde aux enjeux du territoire et de ses habitants.

L'institutionnalisation de ces « expérimentations » connaît des suites diverses. Le *spoils system* brésilien, associé à la courte durée des mandats politiques, remet bien souvent en cause la continuité des projets, dont la temporalité dépasse la durée d'un seul mandat. En France, la stabilité politique des villes et la permanence de fonctionnaires clefs génère une inertie qui

rend difficile l'instauration de ces expérimentations. Elles peinent donc à s'imposer surtout si le cadre politique local s'avère instable. La diffusion de ces expériences est un enjeu à part entière pour leur promoteur dans la mesure où elles s'inscrivent dans une stratégie politique, technique et parfois citoyenne de transformation de l'action publique.

### 3.1.3 LES ADAPTATIONS : NEGOCIER DANS UN CONTEXTE FINANCIER ET INSTITUTIONNEL CONTRAIT

Ces pratiques émergent face aux contraintes institutionnelles et financières sur lesquelles les administrations et élus locaux ont peu de prise. Elles répondent à la demande sociale tout en se laissant des marges de manœuvre sinon inexistantes au regard du cadre établi. Elles se caractérisent par des négociations entre les acteurs du projet à l'abri du regard d'une partie du personnel administratif et des citoyens. Ces pratiques non publiques et non formalisées ne sont pas constitutives des dispositifs participatifs et contribuent à leur affaiblissement dans la mesure où elles s'avèrent souvent plus efficace. Les stratégies déployées par le gouvernement des villes de Recife et Échirolles sont néanmoins diverses. La première dérègle son fonctionnement alors que la seconde formalise à outrance la gouvernance du projet. Dans les deux cas, cela aboutit à une concentration du pouvoir aux mains de quelques acteurs non soumis à un contrôle démocratique direct. Dans ce cadre, des acteurs intermédiaires situés à la frontière de différentes institutions et organisations collectives facilitent ces régulations favorisant un traitement différencié des publics.

La réduction des finances publiques suite aux crises économiques et à la réduction de la dette entraînent les villes françaises et brésiliennes dans une diminution rigoureuse de leur compte. Ces crises budgétaires impactent diversement les deux communes<sup>1</sup>. Les collectivités locales ne peuvent plus payer leurs agents ni assurer le financement des administrations. Des écoles et services de santé ferment. Dans le cas de l'INCITI, cette récession se traduit très concrètement par la diminution des subventions de la mairie aboutissant à la division par deux des salaires de l'ensemble des salariés, puis par la suppression des bourses de près d'un quart des membres de l'équipe. A Échirolles, le budget municipal baisse de 3,25 % entre 2009 et 2016<sup>2</sup>. L'augmentation des recettes fiscales compense une partie de la baisse (aux alentours de 3,4 millions d'euros), mais se reporte sur les ménages déjà lourdement impactés par la crise et le chômage<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Au Brésil, elle s'abat très violemment. Entre 2010 et 2016, le taux de croissance du produit intérieur brut tombe de +7,5 % à - 3,8 %. Le chômage quasi double entre le début et la fin de cette période, passant de 6,7 % à 12 % (IBGE, 2017).

<sup>2</sup> En 2016, le budget de la ville représentait 68,4 millions d'euros (54,7 M€ en fonctionnement et 13,7 M€ en investissement) - Ville d'Echirolles, 2016, *Budget : budget principal Ville Echirolles*, Echirolles.

<sup>3</sup> Ville d'Echirolles, 2015, *Débat d'orientation budgétaire*, Echirolles, Ville d'Echirolles.

Dans ces contextes financiers contraints, les stratégies des deux communes diffèrent. À Recife, la dérèglementation du cadre partenarial entre les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile permet une plus grande flexibilité dans la captation et la redistribution des financements. Par exemple, la souplesse du partenariat avec l'INCITI permet aux pouvoirs publics de restreindre ses financements en fonction des ressources disponibles sans se mettre hors la loi. De cette manière elle peut également négocier d'autres ressources avec les entreprises privées dans le cadre de mesure de compensation, comme c'est le cas par exemple du financement du parc de Capunga. À Échirolles, la mairie adopte la stratégie inverse. Elle s'assure de la formalisation de sa gouvernance afin de s'assurer l'appui de son équipe municipale et de ses partenaires locaux pour ensuite négocier avec les financeurs. Bien que le cadre financier de l'ANRU soit établi, le type d'opérations engagées, l'ambition de la réhabilitation thermique, le choix des équipements et espaces publics à requalifier font l'objet d'après négociations, chaque opération impactant la capacité à réaliser les autres.

Ainsi, ces pratiques participent pleinement au fonctionnement du système. Cependant, elles ne sont pas publiques car les arguments ne sont pas toujours socialement acceptables. Par exemple, certaines démolitions du projet de renouvellement urbain, ne sont pas indispensables d'un point de vue technique, mais reposent sur une série d'arguments (encadré 39) urbains et sociaux dépassant les limites du quartier. Ces discussions non ouvertes aux habitants, et dont les arguments ne sont pas publicisés, alimentent les rumeurs. Par exemple, lorsque le secrétaire au contrôle urbain se rend à la Capunga avant la réunion de restitution du prototype urbain, discute avec Sergio M. et esquive la restitution publique, il renforce ce sentiment. En effet, les deux individus définissent ensemble les conditions de poursuite de l'expérience. D'ailleurs, Sergio M. ne s'en cache pas. Mais cela conforte l'idée que « tout est déjà décidé ». Ces pratiques affaiblissent le gouvernement bien que le cadre institutionnel vise à les légitimer ou à les contraindre.

### **Encadré 39 - La démolition du 3bis Gâtinais**

Cette adresse se compose de 30 logements (T1 et T1 bis). Elle constitue l'offre de T1 la moins chère de l'agglomération. Il n'y a pas de vacance et les logements sont encore en bon état. Néanmoins, la grande précarité des habitants dans des situations de détresse sociale crée d'importants problèmes de gestion, impactant directement la vie du quartier. Ils sont nombreux à être héroïnomanes. Face à la difficulté de répondre à ces questions, le bailleur soumet l'hypothèse d'une démolition, non prévue initialement. Bien que la mairie et le bailleur limitent les démolitions aux ambitions urbaines, la situation sociale joue fortement dans l'arbitrage des élus en faveur de la démolition lors du comité de pilotage et ce malgré la difficulté à reproduire une offre similaire de manière diffuse à l'échelle de la ville.

| Type de pratique     | objectif  | Caractéristiques                 | Configuration par rapport au dispositif participatif   | acteurs impliqués  | Effets   | Exemples                                       |
|----------------------|---|----------------------------------|--|--|--|--|
| Les ajustements      | Réguler les rapports de force internes à la gouvernance urbaine | Non publiques et formalisées     | Constitutives des dispositifs formels. Assurent le fonctionnement du dispositif formel sans le remettre en cause | Les acteurs de la société civile disposants de liens privilégiés avec les pouvoirs publics (participant aux dispositifs)   | Pas de création de dynamique collective, Font évoluer le projet sans faire évoluer les règles de l'action publique.<br>Renforce le poids des acteurs déjà présent dans les dispositifs | La rampe (Echirolles)                          |
|                      |   |                                  |  | Les acteurs de la société civile disposant d'une représentation limitées dans les dispositifs disposants de liens privilégiés avec les pouvoirs publics                | Rééquilibre les rapports de force entre les acteurs peu représentés dans les dispositifs   | Habitat palafittes de Coelhos (Recife)         |
| Les expérimentations | Élargir le champ d'intervention des pouvoirs publics            | Publiques (peu formalisées)      | Non constitutives des pratiques formelles. Volonté assumée et publique de les transformer                        | Experts et universitaires extérieurs ; habitants éloignés des dispositifs participatifs ne disposant pas nécessairement de liens privilégiés avec les pouvoirs publics | Permet de soumettre des formes alternatives du projet, mais ne fait pas évoluer l'action publique.   | L'espacerie                                    |
|                      |   |                                  |  | Experts et universitaires extérieurs ; individus éloignés des dispositifs mais disposant déjà de liens privilégiés avec les pouvoirs publics                           | Modèle de production de l'urbain. Brouille les lignes entre les mouvements sociaux, les pouvoirs publics et les autres acteurs de la société civile. Mais peine à s'institutionnaliser | Activation Capunga                             |
| Les adaptations      | Négocier dans un contexte financier et institutionnel contraint | Non publiques et non formalisées | Non constitutives des pratiques formelles. Affaiblissement des pratiques formelles.                              | Élus ; fonctionnaires multi positionnés ; citoyens contestataires  | Modification du projet et de l'action publique.<br>Démobilisation ou contre affiliation des citoyens contestataires  | Mobilisation sur Ylis et Célestria             |
|                      |   |                                  |  | Secrétaires ; acteurs économiques ; INCITI   | Modification de la législation. Renforcement du pouvoir des acteurs « forts ». Des dispositifs participatifs décrédibilisés mais assouplis   | Plan directeur de Recife<br>Activation Capunga |

Tableau 11 : Synthèse des motifs de contournement des dispositifs participatifs formalisés

### 3.2 DES PRATIQUES « CONTRE L'ÉTAT, TOUT CONTRE »

Ces pratiques non formalisées se réalisent, car elles s'appuient sur l'État. Elles sont intrinsèques à son fonctionnement. Dans cette perspective, les recherches portant sur la *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980) apportent un éclairage intéressant. Elles mettent en évidence le rôle essentiel des agents publics directement confrontés au terrain dans l'implantation des politiques publiques, leur capacité à jouer avec les règles du jeu et à les adapter aux contraintes. Cette relative autonomie dépend à la fois du « flou » qui règne sur certains métiers, notamment dans le domaine du développement local et de la politique de la ville, de l'injonction à la participation, du projet et des contraintes financières (Jeannot, 2011). Par ailleurs, elle est également relative aux acteurs, à leur parcours, leurs valeurs (Avril, Cartier et Siblot, 2005), mais aussi aux liens qu'ils peuvent entretenir avec le politique (Barros, 2015). Ces recherches présentent l'intérêt de dépasser progressivement « la vision liberté discrétionnaire comme simple outil d'adaptation d'une politique aux besoins du terrain, et dont l'impact de la politique publique n'est pas voulu explicitement par les agents. » (Periac, Gand et Sardas, 2014) Mais ces recherches abordent souvent ces pratiques dans une perspective relativement positive dans la mesure où elles sont nécessaires à la réforme des administrations et à l'intégration de nouvelles injonctions pour permettre plus de participation des habitants (Sa Vilas Boas, 2013) ou intégrer les nouveaux préceptes du développement durable (Lascoumes, Bonnaud, Le Bourhis et Martinais, 2014). Néanmoins, en France, elles s'intéressent relativement peu aux publics touchés, à leurs modalités et à leurs effets (Dubois, 2013), hormis certains travaux portant sur les stratégies discriminatoires et ségrégatives de l'attribution des logements sociaux (Bourgeois, 2019). L'observation ethnographique de la mise en œuvre des dispositifs participatifs met en lumière un paradoxe fort. Les contournements sont intrinsèques aux dispositifs qui participent à réformer les institutions ou à les affaiblir.

#### 3.2.1 DES PRATIQUES PERMISES PAR DES « METIERS FLOUS »

Gilles Jeannot (Jeannot, 2011 [2005]) décrit le « flou », comme une caractéristique de certains métiers de l'action publique, dont l'objectif compte plus que la manière d'y arriver. Dans un contexte politique, social et financier instable, face à un un État trop rigide, ces métiers apparaissent comme une alternative pour répondre aux enjeux des territoires tout en s'adaptant et contournant les contraintes. Pour le sociologue, le flou se retrouve à cinq niveaux : dans la définition des prescriptions (i), dans les positions au sein de l'organisation (ii), dans le statut des agents (iii), dans leurs identités (iv) et dans le métier (v). Les pratiques

non formalisées observées dans les projets de requalification urbaine peuvent avoir lieu, car le cadre des fonctions des agents qui les mettent en œuvre le permet.

(i) Dans des registres différents, les projets de renouvellement urbain des Villeneuve et du *Parque Capibaribe* reflètent une série d'objectifs très généraux qui pourraient être reproduits dans de nombreux autres projets du même type. A Échirolles, il s'agit de permettre le « renforcement d'attractivité du territoire », « l'ouverture du quartier » et « l'amélioration des conditions de vie des habitants ». À Recife, les pouvoirs publics souhaitent « révolutionner la manière dont les personnes vivent la ville, en les reconnectant avec les eaux du fleuve, retrouvant le bassin hydrographique comme épine dorsale de la ville »<sup>1</sup>. Ces objectifs, outre leur caractère difficilement évaluable, marquent plus un horizon à atteindre qu'un protocole à suivre. De ce fait, ils laissent des marges de manœuvre importantes aux institutions et services responsables de leur implémentation. Ceci ne signifie pas que ces derniers ne sont pas parfois soumis à certaines contraintes de la part des financeurs, comme c'est le cas par exemple avec la démolition de logements sociaux dans le cadre de l'ANRU.

(ii) Les équipes responsables de ces projets disposent d'un statut singulier dans l'organisation municipale. Elles sont relativement autonomes, disposant souvent de sources multiples de financements. Ces équipes ne disposent pas de liens hiérarchiques avec les acteurs du territoire. À Échirolles, il s'agit de faire travailler l'administration sur un projet sans ajouter de moyens. À Recife, l'INCITI dispose d'une force de frappe conséquente pour travailler relativement seul.

(iii) Dans tous les cas, ces institutions sont précaires. Leur permanence est relative à la durée du projet, des financements ou de la volonté politique. Contrairement au reste de l'administration municipale, les salariés ne sont pas fonctionnaires. Mais cette précarité ne se traduit pas de la même manière. Dans un cas, elle est relative au maintien de la politique à l'échelle de l'État et de La Métro. Dans l'autre, elle dépend surtout de l'échelon municipal.

(iv) Les métiers se caractérisent par la variété des profils et des compétences. Les recherches dans le champ de la participation et de la politique de la ville ont montré la diversité des profils de ces agents du côté français, souvent à la frontière entre différents champs de compétences et souvent issus de formations généralistes avec un fort engagement politique et associatif (Mazeaud, 2012a ; Tissot, 2005). Au Brésil, les recherches sont moins nombreuses, néanmoins le profil détaillé montre la variabilité des compétences demandées : « être innovant et chercher de nouvelles solutions pour la ville, être autonome dans les prises de décision, coordonner une équipe multidisciplinaire, être capable d'articuler divers acteurs agents gouvernementaux, entreprises privées, entités de la société civile et usagers de la ville), avoir

---

<sup>1</sup> INCITI, « O que é o Parque Capibaribe », *Parque Capibaribe*. Adresse : <http://parquecapibaribe.org/>.

des facilités de communication avec des publics d'âges et de classes sociales diverses, concevoir des projets de recherche et d'extensions, faire des comptes rendus et des articles de recherche, organiser des démarches de prototypage urbain, parler plusieurs langues étrangères comme l'anglais, l'espagnol ou autre. »<sup>1</sup> La diversité des profils des coordinateurs laisse entrevoir une variabilité. D'abord, un architecte, puis un ingénieur-urbaniste-sociologue, enfin un juriste avec une spécialisation en ingénierie de l'environnement. Il s'agit de « faire que les choses arrivent ».

(v) Enfin, chaque individu incarne différemment sa fonction et remodèle le métier en fonction du contexte, mais également de ses compétences. Sa capacité cognitive à agencer des savoirs hétérogènes et la précarité de sa fonction l'obligent à faire avec les autres. Par exemple, les deux directeurs du centre social du quartier Essarts-Surieux ont en principe les mêmes fonctions et la même direction. Néanmoins, ils incarnent très différemment leur métier. L'une s'investit dans le projet de renouvellement urbain et la politique de la ville. L'autre au contraire, la nie et privilégie une approche plus centrée sur sa structure limitant les partenariats avec les autres acteurs du territoire.

### 3.2.2 *DES PRATIQUES FACILITEES PAR LES INTERMEDIAIRES MULTI POSITIONNEES*

Au delà de leurs missions relativement flexibles, les différentes positions des intermédiaires caractérisent fortement le type d'interactions qu'ils développent avec les autres acteurs de l'administration et de la société civile (Avril, Cartier et Siblot, 2005). Ce multipositionnement dépend de leurs profils sociaux et de leurs trajectoires professionnelles et personnelles. L'étude de ces intermédiaires est une clef de compréhension des formes de relations. Ces intermédiaires articulent des types de savoirs très variés. Néanmoins, dans les cas de Recife et Échirolles, ce multipositionnement se traduit différemment. Dans le cas français, les valeurs (l'engagement) jouent une part forte dans la compréhension de ces relations (i). Dans le cas brésilien, les relations familiales et amicales semblent plus prépondérantes (ii).

(i) Les intermédiaires étudiés depuis les années 1960 disposent souvent d'un engagement politique et citoyen fort. Il se traduit souvent par l'engagement au sein d'un parti, ou tout du moins dans les élections locales. C'est une des caractéristiques de l'ensemble des acteurs intermédiaires étudiés. Cela rejoint les constats de la littérature sur le militantisme institutionnel français et brésilien. En effet, les acteurs de la participation (Mazeaud et Nonjon, 2018), mais pas uniquement (Abers et Tatagiba, 2015), jouent de leur engagement pour transformer les institutions. D'ailleurs, pour la majorité de ces intermédiaires, l'engagement militant est une des caractéristiques de leur travail. Mais cet engagement est

---

<sup>1</sup>INCITI, 2017, Fiche de poste - Equipe activation, Recife, UFPE.

ambivalent. Il est à la fois vecteur de légitimation et de délégitimation. Parfois, il est justifié car il permettrait de faciliter les relations avec les acteurs locaux notamment dans des contextes de fortes tensions sociales et politiques. La connaissance des acteurs et la ressemblance sociale faciliteraient la prise de contacts et l'établissement d'un dialogue. Mais dans le même temps, ce traitement singulier renforce l'idée que les intermédiaires tireraient leur légitimité de leur connaissance spécifique du terrain et non de leurs compétences en tant que chefs. Cette critique est formulée par les habitants et l'administration. En effet, il y a toujours le soupçon d'un clientélisme de la part des élus, notamment parce que ces acteurs ne passent pas par les parcours normaux de recrutement ou ne respectent pas les règles. Par ailleurs, des relations amoureuses peuvent se développer, mais elles sont postérieures à l'engagement.

(ii) Dans le cas brésilien, les relations familiales prennent une place centrale. Ces intermédiaires intègrent l'élite sociale, économique et politique, dans laquelle les liens familiaux jouent un rôle majeur. Les relations amoureuses, familiales et amicales sont fréquentes et aident à comprendre les formes de recrutement privilégiées. Bien qu'elles soient régulièrement critiquées, elles restent la norme, notamment dans le monde politique. Les perméabilités entre le secteur public et privé sont nombreuses. Les intermédiaires passent de l'un à l'autre sans que cela ne pose de problème. Le groupe Ser Educacional l'illustre. Sergio M. est un ancien acteur gouvernemental de premier plan. Par ailleurs, l'architecte du groupe est également salarié de la mairie. La connaissance du secteur public pour nombre d'acteurs privés facilite les négociations et renforce l'influence sur les prises de décisions. Sergio M et Francisco C. revendiquent leur plus grande capacité d'action du côté du secteur privé. Ils justifient leur ambition d'agir pour le bien commun, mais dans un cadre que ne permet pas l'action publique. Cette remise en cause de l'action des pouvoirs publics s'inscrit dans une critique récurrente de l'État brésilien. Les entreprises privées deviennent l'un des principaux lieux d'action de cette critique au détriment des universités qui exerçaient ce rôle jusqu'alors.

### 3.2.3 *DES PRATIQUES AMBIVALENTES A LA FRONTIERE DE L'ADMINISTRATIF ET DU POLITIQUE*

Le flou entre le travail politique et administratif constitue l'une des principales spécificités de la fonction publique. Elle est particulièrement forte chez les hauts fonctionnaires, mais se traduit également à des niveaux hiérarchiques moins élevés (Gardon et Verdier, 2013). Françoise de Barros (2008), à travers l'étude de la classification des immigrés algériens dans l'obtention de carte d'identité entre 1919 et 1984, démontre la dimension politique de l'exercice. Pour les agents administratifs, « à la classification "cognitive", "moyen de connaissance du réel", s'articule une classification "normative" qui distribue des droits, des devoirs ou des sanctions. Ensemble, elles "permettent une régulation des rapports sociaux et

participent au règlement des conflits et des litiges” (Lascombes et Depaigne 1997 : 7). » (Barros, 2008) Les pratiques clientélares des élus s’appuient également sur cette double nature. Par leur connaissance et pouvoir de décision, ils peuvent assouplir certaines règles administratives et donc accélérer l’obtention de certains droits. Cette ambivalence entre politique et administratif est particulièrement forte dans le champ de la participation publique relative aux projets d’aménagement. Néanmoins, elle ne se traduit pas tout à fait de la même manière dans les deux cas étudiés, en fonction de la structuration des rapports entre travail politique et administratif dans ces deux mairies (i) mais aussi du pouvoir de l’administration dans la maîtrise de son foncier (ii).

(i) Par définition, les administrations municipales doivent mettre en application la loi, tout en s’y conformant. Dans le cas contraire, elles sont dans l’illégalité. Ainsi, l’un des rôles des fonctionnaires est d’assurer le contrôle de légalité des orientations faites par leurs élus de tutelle. Néanmoins, ce contrôle dépend du degré d’autonomie des agents publics. À Échirolles, bien qu’il y ait une porosité importante entre la sphère politique et administrative, les agents municipaux ne sont pas hiérarchiquement liés à leurs élus et sont juridiquement protégés en cas de dénonciation de pratiques illégales<sup>1</sup>. Dans le cas *recifense*, le lien hiérarchique qu’entretiennent les acteurs politiques avec les membres de l’administration renforce la porosité des rôles. Le statut des secrétaires, combinant un rôle politique et administratif, incarne cette confusion des rôles, favorable aux conflits d’intérêts et pratiques corruptives. Le cas du secrétaire João Braga décrit précédemment est l’exemple même de cette confusion des rôles mettant en péril le fonctionnement démocratique local.

(ii) La perméabilité entre le monde politique et le monde administratif est également révélatrice des marges de manœuvre des pouvoirs publics locaux. À Recife, les faibles ressources foncières possédées par les pouvoirs publics, et le peu d’outils juridiques en faveur de sa maîtrise limitent profondément la capacité à négocier avec les promoteurs. Ainsi, les marges de manœuvre se construisent à travers l’autorisation de constructions à caractère dérogatoires en contrepartie de mesures compensatoires. Ainsi, l’exécutif municipal se retrouve dépendant de ces dérogations pour mettre en place son projet politique. Néanmoins, les changements successifs de gestion compliquent le suivi et la réalisation effective des mesures compensatoires dont les conditions sont peu transparentes<sup>2</sup>. En France, c’est l’opposé : les villes disposent d’un ensemble d’outils administratifs afin de s’assurer de la maîtrise du

---

<sup>1</sup> La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires renforce la protection des lanceurs d’alertes.

<sup>2</sup> Dans le cadre de l’aménagement du Parque Capibaribe, même en tant que responsable du projet, je n’ai jamais pu avoir accès au montant exact de la mesure compensatoire. Les moyens financiers disponibles diminuant au fur et à mesure des réunions avec le groupe Ser Educacional et le SEMOC. En effet, cette somme aurait servi à financer d’autres opérations dirigées par la SEMOC et dont je n’ai pu avoir connaissance.

foncier<sup>1</sup>. Par ailleurs, comme c'est le cas à Échirolles, la ville est propriétaire d'une part importante du foncier. De cette manière elle peut négocier facilement avec les promoteurs et garder le contrôle des projets à réaliser.

### 3.3 DES DEMOCRATIES URBAINES EN PERIL

La gouvernance d'un projet urbain, en plus des espaces de participation et de représentation politique traditionnel se constitue d'un ensemble de régulations plus ou moins formalisées et publiques entre les élus, les services, les acteurs économiques, les associations et militants de quartiers populaires. Ces pratiques ont des effets concrets sur les dispositifs participatifs, les projets, les politiques publiques et la démocratie urbaine.

#### 3.3.1 DES SYSTEMES PARTICIPATIFS A DEUX VITESSES

Les habitants des quartiers populaires, ou assimilés, même s'ils disposent de dispositifs visant à renforcer leur influence sur les projets qui les touchent, ont plus de mal à faire valoir leur avis que les acteurs de la société civile des autres quartiers des métropoles de Grenoble et Recife. Trois arguments principaux l'expliquent.

Premièrement, les habitants des quartiers populaires ne disposent pas d'un accès équitable aux décisions politiques. Les dispositifs participatifs dans lesquels ils participent ne leur permettent pas d'accéder aux mêmes niveaux d'élus ou de décisions. À Échirolles, des pratiques de mobilisation distinctes accentuent le phénomène de segmentation des publics déjà existant. Ainsi, les habitants des quartiers populaires se concentrent dans les réseaux des centres sociaux dans lesquels ne siège qu'un membre de l'exécutif. Au contraire, les habitants des classes moyennes se regroupent majoritairement dans les comités de quartier dans lesquels se trouve la totalité de l'exécutif, dont le maire. Ils disposent donc mécaniquement d'une influence plus grande. À Recife, les membres du PREZEIS, du fait du démantèlement institutionnel de l'instance, n'ont plus accès aux élus ni aux membres de l'exécutif. Néanmoins, ils disposent de représentation dans d'autres instances qui leur permettent de faire valoir leur voix parmi d'autres. Deuxièmement, les habitants des quartiers populaires ne peuvent pas s'exprimer sur la totalité des sujets qui les concernent. Les dispositifs dans lesquels ils disposent d'une participation plus importante se cantonnent à des questions de proximité comme c'est le cas des réseaux de centres sociaux à Échirolles. A Recife, le PREZEIS ou l'activation Capunga se limitent aux frontières des quartiers ciblés. Troisièmement, les individus des classes populaires font l'objet de pratiques de légitimation

---

<sup>1</sup> Les zones d'aménagement concertées et les zones d'aménagement différées sont deux de ces déclinaisons.

ou de délégitimation distinctes en fonction des dispositifs dans lesquels ils s'expriment et des sujets qu'ils abordent. De ce fait, ces pratiques participent à maintenir segmentés les publics dans les dispositifs dans lesquels ils sont autorisés à s'exprimer.

Cependant, la distinction entre participation populaire et participation sociale s'avère paradoxale. Alors qu'elle est assumée au Brésil, on observe que la distinction des publics ne se pose pas tant au sein des dispositifs participatifs, dans lesquels les classes populaires sont souvent surreprésentées, mais bien dans l'accès aux élus du système représentatif qui mettent en œuvre les propositions.

### 3.3.2 *DES PRATIQUES FAVORABLES AU MAINTIEN DES RELATIONS DE POUVOIR*

Les négociations se déroulant à l'extérieur des dispositifs participatifs se révèlent souvent plus efficaces pour les acteurs. Cependant, leurs effets sont relatifs aux rapports de forces existants. Bien que parfois, elles puissent régler certaines situations que les dispositifs participatifs ne parviennent pas à traiter, elles participent au maintien d'inégalités structurelles. De ce fait, elles contrecarrent le principe de base de la démocratie participative : l'égalité.

Dans les deux cas, le contournement des dispositifs participatifs est favorable au maintien des rapports de pouvoir sur le long terme, bien que l'on puisse observer des rééquilibrages à un temps donné, notamment lorsque le contexte politique est favorable ou que les modes d'action s'avèrent suffisamment subversif. Dans les deux cas, la proximité des élections municipales ouvre des brèches de négociations tant pour l'obtention de petites opérations de gestion urbaine (comme ce fût le cas pour la rampe d'accessibilité) que pour des changements plus importants sur le projet urbain (activation Capunga). Par ailleurs, l'interpellation directe et publique des élus locaux dans un contexte non électoral s'avère également efficace. Sur un temps relativement court, elle permet de garantir la défense des intérêts. On l'a notamment observé lors de l'interpellation du secrétaire à l'environnement alors que les commerçants étaient menacés d'expulsion mais également lors du blocage du chantier Ylis et Célestria à Echirolles. Ces interpellations, bien qu'efficaces, restent néanmoins de courte durée. Elles n'ont jamais pu se constituer comme un véritable « contre-pouvoir délibératif » (Fung et Wright, 2010), comme ce fût par exemple le cas dans l'expérience de l'Alma gare à Roubaix au cours des années 1970 (Cossart, Talpin, 2015). Tant dans l'activation Capunga, que dans le conseil citoyen Essarts-Surieux, une véritable stratégie d'étouffement de la mobilisation a eu lieu de la part des pouvoirs publics. A Echirolles, l'exclusion de Jawad J. a largement épuisé le souffle contestataire de l'instance et toute tentative d'organisation collective. A Recife, l'éviction de l'INCITI a largement fragilisé le collectif de commerçants. Néanmoins,

l'investissement de certains agents en dehors de leur temps de travail a néanmoins permis un minimum de structuration, le collectif s'étant finalement constitué en association.

Ainsi, ces pratiques favorisent un traitement individualisé de la demande sociale. Elles fragilisent profondément les dispositifs participatifs et l'organisation collective, surtout lorsque les participants sont peu ou pas organisés et disposent de peu de ressources matérielles ou militantes favorables à la défense des droits des habitants. Elles mettent en péril le fonctionnement démocratique des institutions et de ses sociétés urbaines.

### 3.3.3 UN AVENIR DEMOCRATIQUE INCERTAIN

Finally, la faible efficacité des dispositifs participatifs, associée à la persistance de pratiques clientélistes et aux renforcements des inégalités sociales dans les quartiers populaires, présage d'un avenir démocratique incertain. On observe un double phénomène de démobilitation et de contre-affiliation et réaffiliation politique.

À Échirolles, alors que la désaffiliation<sup>1</sup> dominait le quartier de cette ville ouvrière, on observe des processus nouveaux. Les résultats aux élections sont à ce titre instructifs. On constate aux dernières élections européennes un vote relativement massif pour la liste de l'union démocrate des musulmans français menée par Nagib Azergui<sup>2</sup>. Son résultat est cent fois supérieur à sa moyenne nationale, représentant près de 10% des suffrages sur le quartier contre 0,13% à l'échelle française. Ces bons résultats confirment l'affirmation d'une représentation politique de la communauté, en accord avec le discours de l'un des membres du conseil citoyen, lui-même ayant été candidat aux élections sous différentes bannières politiques et ayant fait l'objet de disqualification.

Mon intérêt, c'est la communauté [musulmane]. Aujourd'hui, je suis très clairement pour [une candidature musulmane], pas un repli identitaire, mais un éveil identitaire. Il faut qu'on se réveille, qu'on affirme qu'on est là ! (Soufiane H., entretien avec l'auteur, 17 janvier 2016)

Ainsi, les processus de disqualification des minorités, ayant joué le jeu de la participation aux instances classiques – réunions publiques, conseil citoyen, etc. –, les renforcent dans l'idée que seule une représentation par eux-mêmes sera en mesure de faire entendre leurs intérêts.

---

<sup>1</sup> Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, identifie que le « communisme municipal constituait une structure matérielle étayant l'organisation de pans entiers de la vie des habitants en une contre-société et une source d'identification symbolique permettant d'affronter les misères du quotidien, donnant sens aux contradictoires du présent et censée préfigurer un autre avenir. » (Op. cit, p.221) Ils concluent que les phénomènes de désaffiliation politique des classes populaires des villes de St-Denis et Aubervilliers ne permettent pas de parler de contre-affiliation politique.

<sup>2</sup> Ce parti politique, fondé en 2012, porte comme thème central « celui de la citoyenneté pour combattre l'échec de l'intégration ». Il « sépare le religieux du politique [en exploitant] la morale et l'exemplarité qui le composent afin que ceux-ci puissent être une force supplémentaire pour [le] pays ». <http://www.udmf.fr/programme.html>

Par ailleurs, il ne semble pas qu'il y ait une progression du salafisme en tant que tel sur le quartier.

Par ailleurs, on note sur le quartier un autre type d'affiliation protestataire qui passe cette fois par l'adhésion à l'extrême droite. Le rassemblement national (RN) réalise des scores relativement élevés, qui restent néanmoins plus faibles que leur niveau national. L'absence d'un militantisme de terrain, et l'ancrage local récent limitent l'influence du parti d'extrême droite. Bien que l'agglomération grenobloise ne soit pas confrontée aux problématiques du nord de la France et que son électorat se comporte comme celui du sud-est, il n'est pas inenvisageable que, dans un contexte de fragmentation de l'offre politique et de polarisation de l'électorat, il s'affirme dans les années qui viennent comme un vecteur crédible de contre-affiliation politique. Bien que nous n'ayons pas de données quantitatives précises concernant le vote des populations racisées du quartier en faveur du parti d'extrême droite, l'une des membres du conseil, Algérienne naturalisée française et de confession musulmane, n'hésite pas à me sous-entendre son adhésion au rassemblement national<sup>1</sup>.

Plus significative peut-être localement est l'émergence d'une réaffiliation citoyenne comportant un soutien affiché au mouvement de Jean-Luc Mélenchon. À l'image de la coordination nationale « Pas Sans Nous »<sup>2</sup>, de nombreux habitants des quartiers populaires de cette ville revendiquent s'engager dans le développement d'association et de candidatures citoyennes en dehors des partis et représentant la diversité des habitants de ces quartiers. C'est notamment le cas du développement d'une association locale proche de la France Insoumise qui se pose en opposition au maire communiste. Ces anciens membres de l'administration issus des quartiers populaires de la ville se rassemblent autour d'une déception commune relative à l'absence de volontarisme de l'équipe municipale. Désenchantement exprimé par l'une des figures de ce mouvement, également fonctionnaire de l'administration :

On est déçu. On ne s'y retrouve plus. Beaucoup trop de gens ne s'y retrouvent plus. On en perd beaucoup trop en route. On s'est dit, en interne c'est mort. Il n'y a plus rien à jouer avec les conseillers municipaux en interne parce que le pouvoir il a été confisqué. Il y a des petites batailles à mener, mais ça reste... On essaie de se soutenir pour que les élus essaient de mener les petites batailles, au quotidien... Mais voilà, c'est très limité en termes de répercussion et

---

<sup>1</sup> Le parcours de cette ancienne vendeuse et syndicaliste CGT est relativement proche de l'évolution du vote ouvrier en faveur du front national en France. Gougou Florent, 2015, « Chapitre 14 / Les ouvriers et le vote Front National. Les logiques d'un réaligement électoral », *Les faux-semblants du Front national*, Paris, Presses de Sciences Po.

<sup>2</sup> La coordination nationale Pas Sans Nous, créée à la suite du rapport écrit par Mohamed Mechmache et Marie-Hélène Bacqué, « Pour une réforme radicale de la politique de la ville » (2014), se revendique comme un syndicat des quartiers populaires. Plus d'information sur : <https://passansnous.org/qui-sommes-nous/>

d'impact. On est surtout dans une dynamique où l'on veut rassembler au sein de cette association. (Samir K., entretien avec l'auteur, 4 janvier 2016)

Ces individus ont bénéficié du projet communiste pendant les années 1980 et 1990. Imprégnés par les pratiques d'éducation populaire et formés au sein de l'administration municipale<sup>1</sup>, ils prennent conscience du plafond de verre auquel ils sont eux-mêmes confrontés, en contradiction avec la culture communiste dont ils sont empreints. Leur ambition est de faire de la « politique autrement », face à l'échec des « nouvelles formes de participation » engagées par la ville<sup>2</sup>. Ils souhaitent mobiliser leur réseau pour outiller les habitants à penser et à agir collectivement pour « pour proposer des alternatives pour le progrès social »<sup>3</sup>. Initialement, ils pensaient s'adosser à un parti. Le PCF, bien que certains d'entre eux aient eu leur carte, ou entretenu une relation de proximité avec lui, n'était pas une option, parce qu'il était « verrouillé par les élus de la ville ». Les divergences de fond, notamment sur l'immigration, la religion, la laïcité, sont autant de sujets qui poussent ces acteurs à s'en dissocier. Ainsi, préférant mener d'abord un programme d'éducation populaire, ils se structurent en association avant d'imaginer les prochaines échéances électorales auxquelles ils n'excluent pas de participer. Ils n'hésitent pas à afficher leur position de gauche et d'extrême gauche. D'ailleurs, au moment des élections présidentielles ils affichent leur soutien à Jean-Luc Mélenchon. Leur page Facebook relaye les mobilisations ainsi que des discours d'intellectuels tels que Édouard Louis, Didier Eribon ou Geoffroy de Lagasnerie. Contrairement au vote RN, leur ancrage local, se traduisant par un militantisme de terrain intensif, en fait une alternative plausible pour les prochaines échéances électorales, sans pour autant qu'ils affichent des ambitions électorales claires : « Pas d'ambition électorale donc ? – Ce n'est pas notre propos aujourd'hui. On veut faire de la politique, construire des choses, mais cela ne va pas plus loin pour l'instant. »<sup>4</sup>

L'accentuation du phénomène de désaffiliation et la fragmentation de ces réaffiliations et contre-affiliations laissent incertaine l'inscription des individus dans un système d'institutions, d'interactions et de représentation. Sans ancrage local réel ni socle idéologique fédérateur, elles « n'ont que peu de chance de s'ancrer dans la durée si elles ne se construisent pas en articulation avec des structures impliquant d'autres habitants et proposant une alternative à la désagrégation de la société salariale. »<sup>5</sup> (Bacqué et Sintomer, 2001, p.245)

---

<sup>1</sup> Nombre d'entre eux ont été recrutés sans diplôme de l'enseignement supérieur comme agents de catégorie C. Ils ont gravi les échelons de l'administration jusqu'à obtenir des postes de direction sans pour autant pouvoir dépasser la précarité associée aux fonctionnaires de cette catégorie.

<sup>2</sup> Calendre Isabelle, 2016, « Penser la politique... autrement ». *Le Dauphiné Libéré*.

<sup>3</sup> Tous citoyen, 2015, Pour une alternative à l'austérité

<sup>4</sup> Calendre Isabelle, 2016, « Penser la politique... autrement ». *Le Dauphiné Libéré*.

<sup>5</sup> Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, 2001, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, vol. 42, n° 2, p. 217-249.

À Recife, notamment au sein du PREZEIS, mais aussi dans le quartier de Coelhos, on observe à la suite de la procédure d'impeachment de Dilma Rousseff, puis jusqu'aux élections présidentielles, un rejet massif du parti des travailleurs, mais également et surtout des institutions brésiliennes. Ce phénomène se traduit par l'émergence de contre-affiliations politiques qui se traduisent de manière diverse. Le plus inquiétant, c'est le vote important des classes populaires en faveur du président d'extrême-droite Jair Bolsonaro. À Recife, au premier tour, il est en tête avec 43 % des voix, contre 30 % pour son opposant du PT, alors même que le Nordeste et Recife en particulier sont un principe un des fiefs du parti de l'ex-président Lula. Par ailleurs, une majeure partie des membres du PREZEIS (les trois quarts environ) ont fait campagne en faveur du candidat d'extrême-droite. C'est notamment le cas de Watas S, qui depuis plus d'un an est un fervent soutien de l'ancien militaire, alors même qu'il jurait être un soutien inconditionnel de l'ex-président Lula quelques mois auparavant.

L'élection d'un antidémocrate cache néanmoins des dynamiques moins visibles, mais peut être plus pérennes. C'est le cas de l'élection inédite de *juntas* au parlement du Pernambouc au même scrutin. Ce mandat collectif, porté par cinq femmes incarnant les différents mouvements en faveur du droit des femmes, LGBT, Noirs, et des périphéries, défend un modèle démocratique basé sur la représentation de toutes et tous pour une société plus juste et égalitaire, à la faveur d'une gestion collective et transparente. Leur victoire illustre l'existence d'alternatives non plus seulement limitée au champ de la démocratie participative, mais s'inscrivant dans celui de la démocratie représentative.

\*

La multiplication des pratiques hors des espaces formels ou publics de la démocratie met en danger les systèmes démocratiques. Bien que ponctuellement ces régulations puissent rééquilibrer certains rapports de pouvoir et faire évoluer substantiellement les politiques publiques, elles remettent en cause le caractère démocratique des instances de représentation et de participation locales. D'une part, ces régulations renforcent les inégalités d'accès à la décision au sein des dispositifs. D'autre part, elles affaiblissent la légitimité des gouvernants et des institutions. La montée des contre-affiliations politiques laisse présager un déclin démocratique dans chacun des deux pays.

## CONCLUSION CHAPITRE 5

A partir de la description et systématisation des pratiques gouvernementales qui contribuent à l'établissement et au maintien des dispositifs participatifs, j'ai mis en évidence les causes et les conséquences des évolutions des régimes démocratiques participatifs.

Dans le projet de renouvellement urbain Essarts-Surieux, on observe un tropisme procédural à deux niveaux. D'une part, les articulations techniques et politiques entre la municipalité d'Échirolles et Grenoble Alpes Métropole se renforcent, l'enjeu étant d'avoir une intervention intercommunale plus cohérente. D'autre part, les dispositifs participatifs se multiplient et se structurent dans le quartier. La démocratisation des institutions ne s'articule pas formellement avec la transformation de la gouvernance, les deux processus se déroulant à des échelles distinctes. Cependant, un ensemble de régulations non formalisées ou publiques aux effets physiques et institutionnels bien réels répondent aux besoins des habitants. Elles expliquent la permanence des dispositifs de démocratie de proximité et l'impossibilité d'une modernisation de l'action publique par la participation.

A Recife, les modalités du gouvernement diffèrent en fonction des territoires. Deux processus concomitants sont à l'œuvre. L'action publique s'informalise dans les territoires de la classe moyenne. Elle reste très structurée et procédurière dans les quartiers populaires. Ses contournements sont plus fréquents, permettant certaines interventions de petites échelles. Le gouvernement urbain local s'est défait progressivement des instances participatives pour se construire des marges d'intervention plus importantes, loin du contrôle démocratique des citoyens. Le modèle de démocratie participative s'affaiblit au profit d'une approche plus managériale de la participation.

Les évolutions des systèmes démocratiques apparaissent donc contradictoires, l'un allant vers plus de procédures, l'autre s'en défaisant. Cependant, les pratiques de gouvernement se ressemblent, même si elles engagent des acteurs divers et se déroulent dans des contextes politiques et sociaux différents. Les premières permettent des petits ajustements sans remettre en cause les procédures. Les secondes expérimentent de nouvelles solutions pour les réformer. Les troisièmes contournent les dispositifs pour faire évoluer l'action publique, mais ne s'inscrivent jamais dans un cadre public. Dans ces trois cas, elles s'appuient sur le fonctionnement des institutions et la liberté dont disposent certains acteurs intermédiaires aux métiers flous. Dans le même temps, ces pratiques, par leurs caractéristiques non formelles ou publiques, les délégitiment. Elles renforcent l'idée d'un gouvernement des riches et d'un gouvernement des pauvres aboutissant à la fragilisation des systèmes démocratiques locaux.

Évidemment, ces pratiques n'ont rien de nouveau. Mais elles prennent une signification singulière dans le contexte d'instabilité démocratique. De ce fait, leurs effets sont exacerbés et mettent en lumière le rôle des acteurs engagés, qu'ils soient élus, fonctionnaires ou membres de la société civile.

Cependant, cette analyse demeure partielle dans la mesure où je ne m'intéresse qu'aux régulations se déroulant dans le cadre d'un projet urbain et engageant les acteurs institutionnels. Des pans entiers restent donc à explorer. D'une part, les accords politico-partisans mériteraient d'être approfondis. Les discussions au sein du PCF dans le cas français offriraient des compléments importants dans la compréhension des enjeux électoraux. Dans le cas brésilien, les tractations entre élus, les jeux d'alliances et les financements de campagnes doivent être étudiés. D'autre part, les négociations et arrangements dans les quartiers avec certains habitants mériteraient aussi d'être creusés.

Enfin, la construction d'une typologie de ces pratiques inhérentes aux fonctionnements démocratiques des gouvernements urbains doit être détaillée par l'étude d'autres configurations françaises et brésiliennes, permettant ainsi d'identifier les effets d'échelles et de contextes.

## CONCLUSION 2<sup>EME</sup> PARTIE

Dans cette deuxième partie, j'ai éclairé les stratégies des municipalités pour faire participer les habitants dans deux quartiers populaires des métropoles de Recife et Grenoble. À partir d'une immersion prolongée, j'ai décrit le fonctionnement des dispositifs participatifs institutionnels organisés dans le cadre de la requalification urbaine de ces territoires et les ai mis en regard avec l'évolution des pratiques de gouvernements.

La description et la systématisation de la fabrique de la participation populaire dans ces deux métropoles, s'ajoute aux nombreuses recherches françaises et brésiliennes ayant dépassé le tournant normatif (Abers, 2000 ; Avritzer, 2009 ; Baiocchi, 2003 ; Soares et Fedozzi, 2016 ; Carrel, 2013 ; Cary, 2007 ; Sa Vilas Boas, 2012 ; Bacqué, Rey et Sintomer, 2005b), mettant en lumière la diversité des dispositifs sur un même territoire et dans des configurations locales et nationales diverses. Le croisement des six dispositifs étudiés complexifie profondément une lecture homogénéisante d'un modèle participatif à travers l'analyse d'un seul dispositif étudié parfois sur une période très courte. Il révèle des règles et des pratiques très hétérogènes et variables en fonction des configurations et des jeux d'acteurs locaux.

À Recife et Échirolles, les règles organisationnelles varient d'un dispositif à l'autre. Les participants, les organisateurs et le déroulement du débat diffèrent alors même que les territoires et les sujets abordés restent les mêmes. Mais ces règles bien qu'elles cadrent certaines pratiques, ne les limitent pas pour autant. Du point de vue de la participation, les motifs d'engagement varient au sein même des dispositifs. Ils impactent directement les formes de délibération, qui elles-mêmes doivent être appréhendées au regard des trajectoires des acteurs et des liens qu'ils entretiennent notamment en dehors des espaces de participation.

L'observation ethnographique des dispositifs participatifs associée à une immersion dans les institutions permet de dévoiler la complexité de leur fonctionnement. Tout comme d'autres politiques publiques, la participation publique est le fruit d'un contexte politique et social, d'un cadre juridique et institutionnel contraint, de jeux d'acteurs socialement situés et de relations de pouvoirs (Gourgues, 2013). Multiplier les comparaisons dans un même territoire favoriserait une analyse systémique et relationnelle des démocraties urbaines.

# CONCLUSION GENERALE

Le point de départ de cette recherche était de comprendre pourquoi des dispositifs participatifs mis en place dans les quartiers populaires existent encore aujourd'hui, en dépit de leur inefficacité attestée. Les pouvoirs publics persistent à y recourir et certains habitants à y participer. L'objectif de cette thèse était donc d'analyser la fabrique de la participation dans les quartiers populaires des métropoles de Recife au Brésil et de Grenoble en France. Alors que cette dimension fait désormais partie du répertoire d'action des collectivités territoriales, j'ai mené la recherche en interrogeant aussi bien les conditions d'émergence de la participation que la traduction contemporaine de sa mise en œuvre dans deux quartiers populaires situés dans le périmètre de projets de requalification urbaine. L'enjeu était de démontrer les évolutions auxquelles sont sujettes deux systèmes démocratiques locaux : le cas brésilien s'apparentait à un modèle de démocratie participative et le cas français à un modèle de démocratie de proximité (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005a). Pour ce faire, trois questions relativement simples guidaient mon investigation. Pourquoi les pouvoirs publics locaux font-ils participer les habitants ? Comment mettent-ils en œuvre ces dispositifs participatifs ? Quels sont leurs effets sur les habitants, le territoire et l'action publique ?

L'histoire croisée de la politique de la ville grenobloise et du *PREZEIS recifense*, puis les ethnographies comparées des gouvernances participatives de projets de requalification urbaine dans ces deux métropoles m'ont permis de mener l'enquête sur deux cas singuliers et contrastés. Ce travail contribue à la conceptualisation des transformations systématiques des gouvernements contemporains. Trois résultats principaux, construits au fil de l'eau, émergent. Ils répondent aux trois questions énoncées et permettent de comprendre, tout du moins en partie, pourquoi la démocratie participative reste inaboutie.

## FAIRE PARTICIPER ET PARTICIPER, FAUTE DE MIEUX...

Pourquoi les pouvoirs publics locaux font-ils participer les habitants des quartiers populaires ? Les deux cas ne répondent pas aux mêmes demandes. À Échirolles, en accord avec les recherches sur l'engagement participatif (Petit, 2017 ; Mazeaud et Talpin, 2010), la demande de participation reste limitée et ses motifs éclatés. Les dispositifs s'avèrent plutôt être l'œuvre des pouvoirs publics pour entendre la demande sociale, justifier l'action municipale, créer du lien entre les habitants, et mieux assurer la gestion de proximité. À Recife, au contraire, ils sont l'œuvre d'une demande plus structurée. Conformément aux travaux de la sociologie des mouvements sociaux, l'émergence des dispositifs participatifs est le fruit d'une confluence entre des revendications en faveur de la démocratisation de l'État et de l'autre de sa réduction

par une responsabilisation de la société civile (Dagnino, 2004). L'offre de participation est ainsi une manière pour les classes populaires de faire valoir leurs droits dans un État au sein duquel elles s'avèrent peu ou pas représentées (Sa Vilas Boas, 2017).

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

Ces régulations sont permises du fait de la perméabilité entre les pouvoirs publics et la société civile. Comme l'ont montré les néoinstitutionnalistes brésiliens (Abers et Von Bülow, 2011 ; Laval, 2014) et les sociologues de l'action publique participative français (Mazeaud, 2013), les frontières entre les catégories d'acteurs sont poreuses. Contrairement à une vision enchantée d'un militantisme institutionnel favorable à l'approfondissement démocratique et un renforcement des droits des minorités (Tissot, 2005 ; Abers et Tatagiba, 2015), les acteurs intermédiaires, partageant des trajectoires sociales relativement similaires et occupant les mêmes fonctions peuvent limiter le caractère démocratique des institutions et empêcher l'expression de certains individus.

## DES DEMOCRATIES URBAINES FRAGMENTÉES

Comment les pouvoirs publics font-ils participer les habitants des quartiers populaires ? Le résultat le plus frappant réside dans la diversité des formes et des pratiques inhérentes à chaque dispositif. Bien qu'ils traitent de sujets relativement similaires et qu'ils se déroulent dans les mêmes quartiers, les modes de mobilisation et de sélection du public puis de délibération diffèrent. De ce fait, les participants ne sont pas les mêmes, tout comme la teneur des discussions, les conditions organisationnelles du débat et la diversité des publics étant constitutives d'une bonne qualité délibérative. Leurs régulations périphériques tiennent une place centrale dans la compréhension du rôle du gouvernement municipal dans la

gouvernance urbaine et nécessitent de privilégier une analyse relationnelle. Ces pratiques non formalisées et/ou privées favorisent la reproduction de rapports de forces inégaux. Elles expliquent aussi bien le maintien des gouvernements que l'affaiblissement de leur légitimité démocratiques. Elles invitent à dépasser une approche purement interactionnelle des dialogues, en prenant en compte l'ancrage social des participants et les relations amicales, familiales, et politiques qu'ils peuvent entretenir. La délibération publique n'est donc pas seulement un échange d'arguments raisonnés. Elle compose un enchevêtrement de discussions et négociations entre gouvernants et gouvernés qu'il s'agit d'appréhender pour en embrasser leurs sens démocratiques. Ainsi, ce résultat invite à être vigilant quant à la généralisation trop hâtive d'une situation démocratique locale à partir de l'observation d'un seul dispositif participatif.

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

## DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS AU PERIL DES SYSTEMES DEMOCRATIQUES LOCAUX

Quels sont les effets des dispositifs sur les habitants, le territoire et l'action publique ? Si l'on regarde au cas par cas, les effets de chaque instance semblent relativement limités, au regard de leurs prérogatives. Dans le cas brésilien, la faible effectivité du PREZEIS, de la conférence de la ville et des démarches engagées dans le cadre du Parque Capibaribe frappe au regard d'autres expériences brésiliennes (Avritzer, 2008, 2007), notamment comme le cas de Porto Alegre (Gret et Sintomer, 2005 ; de Sousa Santos, 1998) ou Belo Horizonte (Wampler, 2015). Dans le cas français, l'absence d'effets sur les projets et l'action publique s'inscrit dans la continuité des travaux évaluant les limites de ce type de démarches (Sintomer et De Maillard, 2007). Mais l'articulation des espaces de participation formalisés avec d'autres formes de

régulation permet de dépasser ce constat d'échec et d'évaluer à nouveaux frais les effets de ces dispositifs.

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

## DES IMPERATIFS PARTICIPATIFS EVOLUTIFS

Outre ces trois résultats principaux, l'analyse sur le temps long de ces cas contribue à approfondir la définition d'un « impératif participatif » (Blondiaux et Sintomer, 2002). Plutôt que d'adopter un sens univoque de la participation, la reconnaissance de sa polysémie pousse à appréhender l'impératif participatif au pluriel plutôt qu'au singulier. Le détour historique contrebalance le miroir grossissant des études sur la participation. La généalogie croisée de leur genèse relativise le caractère novateur et original des expériences nationales des années 1980. Le « tournant participatif mondial » (Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016) doit être atténué au regard de la fragilité des conditions de son émergence. L'apparente harmonisation temporelle révèle des références communes. Cependant, la variété des dispositifs participatifs et leurs hybridations implique une analyse localisée et dynamique, dans leurs échanges avec d'autres échelles historiques et géographiques. Leur examen nécessite alors les plus grandes précautions. La diversité des genèses et des situations d'intégration de la participation dans les politiques publiques invite à la retenue et stimule la quête de ses origines à travers la multiplication des études de cas. Ce n'est qu'au prix de l'appréhension des conditions concrètes et contextualisées de leur application que cette généalogie a contribué à la constitution d'une histoire de la démocratie.

Le croisement d'une nouvelle offre de participation au travers de dispositifs plus anciens et toujours existants met en lumière la diversité des procédures et des pratiques à l'œuvre au sein d'un même territoire et illustre des changements de cap démocratique. La création de dispositifs circonstanciés, peu procéduriers, de participation au détriment de la démocratie participative *recifense* illustre l'émergence du modèle managérial. Mais, la surreprésentation des publics populaires et la désaffection des classes moyennes et de la société civile organisée ne le confirment pas totalement. La mise en concurrence des conseils citoyens avec l'offre préexistante, symbolise la difficulté des pouvoirs publics locaux à sortir du modèle de démocratie de proximité pour passer à celui de la modernisation participative. La compréhension des causes de l'engagement participatif doit être appréhendée au regard du système démocratique local et des conditions d'accès aux pouvoirs des individus. La similarité de certaines pratiques de mobilisation du public, tel que l'usage de l'urbanisme tactique, répond à des dynamiques très diverses. Elle révèle des références communes et des transferts géographiques dont les traductions s'adaptent aux contextes institutionnels et politiques locaux. L'étude de ces similarités éclaire des démarches démocratiques foncièrement différentes qui pourraient être sujettes à contresens. La diversité de l'offre de participation et des publics participants permet d'établir une distinction entre la participation sociale et populaire. Néanmoins, la pluralité des chemins menant à celle-ci invite à la retenue quant à une généralisation excessive de ces catégories. Elles offrent un cadre analytique de l'offre participative. Il nécessite d'être testé et complété à l'aune d'autres comparaisons internationales.

Finalement, « le nouvel esprit de la démocratie » doit être relativisé au regard du nombre d'individus concernés. Ces expériences sont loin de toucher le nombre de personnes impliquées dans les expériences participatives les plus abouties et encore plus loin de concurrencer le système représentatif. Par ailleurs, la fragilité des dispositifs interroge l'ambition d'une institutionnalisation de la participation par le renforcement des procédures. Cette thèse montre au contraire l'importance de l'existence de dispositifs flexibles et pluriels dans lesquels les caractères délibératif et décisionnaire sont garantis.

## LA FABRIQUE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE AU-DELA DES CAS GRENOBLOIS ET *RECIFENSE*

Ces deux métropoles s'étaient imposées comme cas d'étude privilégiés du fait de leur configuration singulière au sein de leur contexte national respectif. Pionnières, elles permettaient de remonter à la genèse des premières expériences de participation populaire dans chacun des deux pays. Malgré ce passé singulier, que le détour historique tend à atténuer,

elles restent finalement proches des modèles démocratiques nationaux. A Grenoble, l'enquête prolonge et complète le travail de Marion Carrel (2013). Tant au niveau des conditions organisationnelles du débat que de leur teneur, l'ethnographie réalisée par la chercheuse s'apparente très fortement à ce que j'ai pu observer. Cependant, en ne restant pas focalisé uniquement sur le cadre interactionnel de l'action, je pointe l'importance des trajectoires des acteurs et de leur relation à la faveur d'une sociologie de la participation publique, dans la lignée des travaux de Guillaume Gourgues (2013). A Recife, ma recherche poursuit l'enquête réalisée par Suely Leal (2003). Elle confirme l'importance de la prise en compte des dispositifs participatifs dans un ensemble de mécanismes de gouvernance dans lesquels les alliances locales et les figures de l'exécutif municipal jouent une place prépondérante. Quinze ans plus tard, mon enquête réaffirme les conclusions de Suely Leal (2003), Paul Cary (2005, 2007) et Camille Goirand (2015) concernant le caractère faiblement délibératif et efficient des dispositifs participatifs *recifenses*. Cependant, elle les complète dans la mesure où l'étude systémique du modèle recifense éclaire la transformation du modèle de démocratie participative à la faveur d'un modèle managérial. Dans cette perspective, ce travail s'approche alors des conclusions des travaux menés sur Porto Alegre (Abers, Brandão, King et Votto, 2018) ou Belo Horizonte (Wampler, 2015), montrant l'importance des configurations politiques, associées à des ressources financières adéquates et à la constitution d'arrangements institutionnels favorables à la participation des populations les plus précaires.

L'élargissement et l'approfondissement de cette grille d'analyse des régulations entre gouvernants et gouvernés peuvent se faire en parallèle de la multiplication des études de cas, notamment français. Dans cette optique, deux chantiers peuvent être approfondis. Le premier, dans la perspective de la constitution d'une théorie de la démocratie, vise à alimenter la connaissance sur les expériences participatives et organisations collectives, en articulation avec les institutions de la démocratie représentative. Etudier la participation, la représentation, et la délibération de manière articulée permettra d'identifier les conditions de réalisation d'une démocratie juste, égalitaire et émancipatrice. La multiplication des approches diachroniques, dans différents régimes politiques, démocratiques ou autoritaires, à travers des expériences abouties ou non, semble indispensable pour alimenter les différentes facettes des impératifs participatifs, tout en mettant en lumière les phénomènes de transfert et leur implantation différenciés.

Le second, plutôt dans la perspective de la sociologie politique et de l'action publique, consiste à privilégier une entrée par l'action publique. Les dispositifs participatifs ne deviennent qu'un des outils s'inscrivant dans un ensemble d'instruments et d'institutions permettant d'analyser les évolutions de nos gouvernements contemporains. Dans cette approche, il s'agit d'appréhender la production des politiques urbaines au prisme de leur dimension

démocratique. L'approche relationnelle, appréhendant simultanément les approches contestataires, délibératives ou plus top-down, permettra une analyse plus dynamique des processus de production de l'urbain et de nos sociétés contemporaines.

La confrontation de ces deux cas échirollois et recifense, avec d'autres quartiers populaires ou non, dans d'autres villes et métropoles françaises et brésiliennes est nécessaire pour identifier les causes précises de l'appauvrissement des démocraties contemporaines et les conditions de leur approfondissement. La description et la systématisation fines, détaillées et justifiées des failles des institutions forment travail indispensable pour l'élaboration d'une critique favorable à la construction d'une démocratie plus juste et égalitaire.

## ETUDIER « LES COULISSES » : UN NOUVEAU DEFI POUR LA RECHERCHE EN URBANISME

L'urbanisme présente l'intérêt d'être un champ d'études fortement ancré dans la pratique professionnelle. Les ponts entre le monde académique et celui de l'action publique contrairement à d'autres disciplines s'avèrent déjà largement bâtis. Il offre à ce titre un terrain d'analyse privilégié pour les chercheurs. Cependant, bien qu'en France les thèses en CIFRE tendent à se multiplier au sein des collectivités territoriales et des bureaux d'études et que l'analyse critique des dispositifs participatifs se révèle particulièrement féconde, ce chantier reste encore vierge au Brésil. En effet, les urbanistes se sont éloignés de l'étude des dispositifs participatifs en se focalisant principalement sur la production urbaine de la ville. Alors même que ces chercheurs participent régulièrement aux différents gouvernements, on assiste finalement rarement à une description fine du fonctionnement institutionnel brésilien. Ce choix doit, à l'inverse, pousser les chercheurs français à interroger ces nouvelles postures épistémologiques.

Les recherches en immersion offrent l'accès à de nouvelles sources de données accroissant profondément nos connaissances des institutions et de la production de l'urbain, en rééquilibrant les rapports entre discours et pratiques (Foucart, 2012). Néanmoins, deux problèmes majeurs se posent. Le premier est relatif à l'autonomie du chercheur. La recherche étant soutenue matériellement et symboliquement par l'organisme accueillant, dans quelles conditions la critique est-elle permise ? Dans le cas échirollois, l'absence de convention CIFRE m'a permis d'être relativement libre dans la gestion de la thèse, cette dernière relevant finalement du domaine privé. Cependant, les « recommandations » fréquentes de la part de ma directrice générale illustrent concrètement les pressions auxquelles le chercheur en immersion peut être soumis. Mon souhait de ne pas rester sur ce territoire et ce champ professionnel a finalement été un avantage pour mener cette activité en toute sérénité. Dans la situation brésilienne, l'organisme d'accueil était une université. Dans ce cadre, la

réalisation d'une thèse était l'une des conditions de mon accueil. Cela m'amène au second problème concernant les conditions de son indépendance intellectuelle. Dans quelle mesure, en situation professionnelle, le chercheur peut-il construire sa propre réflexivité ? La poursuite du protocole de recherche définie en amont de l'investigation permet d'analyser a posteriori les contraintes qui se sont imposées pendant l'immersion. Cet exercice réflexif permet d'évaluer les conditions de scientificité de la recherche pour l'objet étudié. Outre les dispositifs développés, la réflexivité nécessite de disposer d'un temps individuel ou collectif dédié. Dans mon cas, la possibilité de disposer au moins d'une semaine par mois sur la recherche offrait les conditions de systématisation de mes observations. Ce n'est cependant qu'une fois l'immersion terminée que le processus de distanciation s'est véritablement entamé. Il a pu être renforcé par la distance physique liée à l'exercice de comparaison internationale, qui me renvoie à un deuxième lot de commentaires sur l'approche méthodologique privilégiée dans cette thèse.

Les recherches comparatives se multiplient, mais leurs financements ne permettent souvent pas une telle implication dans les terrains. D'ailleurs, dans le champ de la participation, personne, à ma connaissance, n'a réalisé ce type de comparaison entre la France et le Brésil. Deux intérêts majeurs à ce type d'exercice méritent d'être soulignés. D'une part, le détour par l'étranger m'a permis de découvrir sous un nouveau jour des mécanismes trop bien connus. Par exemple, l'absence de dissociation entre le législatif et l'exécutif municipal en France joue un rôle fondamental dans l'échec de l'instauration d'une démocratie participative. D'autre part, l'enquête sur les croisements éclaire des dispositifs qui dans leur design sont similaires, mais dont les causes et les effets diffèrent d'un contexte à l'autre.

Cette enquête en immersion de plus de trois ans aboutit finalement à la description et à la systématisation d'un ensemble de régulations largement identifiées par les acteurs politico-administratifs et les citoyens, mais encore peu analysées par les chercheurs en sciences sociales. Ce constat, qui sonne de manière un peu ironique, illustre le décalage existant entre les objectifs de la recherche académique et les attentes de la société. Cependant, il pousse le sociologue que je suis, à la modestie. Initialement persuadé que mon action pouvait avoir lieu dans la puissance publique, je me suis progressivement détourné de mes missions pour construire les outils qui rendraient l'action publique intelligible. De cette manière, les habitants qui la subissent peuvent eux-mêmes la faire évoluer. Ces dernières réflexions sont finalement à l'image de l'ensemble de la thèse : l'important n'est pas seulement de participer, il faut savoir comment le faire !

# BIBLIOGRAPHIE

- Abélès Marc, 1990, « Mises en scène et rituels politiques : une approche critique », *Hermès, La Revue. Cognition, communication, politique*, p. 241-259.
- Abers Rebecca, 2000, *Inventing Local Democracy : Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner.
- Abers Rebecca, Brandão Igor, King Robin et Votto Daniely, 2018, « Porto Alegre : Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change." », *World Resources Report, Case Study*, Washington, DC, World Resources Institute.
- Abers Rebecca et Oliveira Marília Silva de, 2015, « Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003 - 2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos », *Opinião Pública*, vol. 21, n° 2.
- Abers Rebecca, Serafim Lizandra et Tatagiba Luciana, 2014, « Changing Repertoires of State-Society under Lula », *Brazil Under the Workers' Party. Continuity and Change from Lula to Dilma*, Palgrave Macmillan, p. 272.
- Abers Rebecca et Tatagiba Luciana, 2015, « Institutional Activism : Mobilizing for Women's Health Fron Inside the Brazilian Bureaucracy », *Social Movement Dynamics : New Perspectives On Theory And Research From Latin America*, Routledge, p. 73-101.
- Abers Rebecca et Von Bülow Marisa, 2011, « Movimentos sociais na teoria e na pratica : como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade ? », *Sociologias*, vol. , n° 28, p. 52-84.
- ADYS et ARCADES, 1995, *Evaluation de l'opération DSQ de la Villeneuve d'Echirolles*,
- Akrich Madeleine, 2013, « Co-construction », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Adresse : <http://www.participation-et-democratie.fr/es/dico/co-construction> [Consulté le : 12 juin 2018].
- Albinsson Lars, Forsgren Olov et Lind Mikael, 2008, « Towards a Co-Design Approach for Open Innovation », *Participatory design conference*, p. 5.
- Aldrin Philippe, 2003, « Penser la rumeur. Une question discutée des sciences sociales », *Genèses*, vol. , n° 50, p. 126-141.
- Ambrosino Charles et Novarina Gilles, 2015, « L'indépassable « laboratoire grenoblois » ? », *Métropolitiques*. Adresse : <http://www.metropolitiques.eu/L-indepassable-laboratoire.html> [Consulté le : 17 juillet 2017].
- Amiot Michel, 1986, *Contre l'Etat les sociologues*, Paris, Editions de l'EHESS.
- APPUII, 2017, *Cahier de l'atelier citoyen*, Echirolles.
- Arantes Pedro Fiori, 2006, « O ajuste urbano : as políticas do banco mundial e do BID para as cidades ». *Pós*, vol. , n° 20, p. 60-75.
- Arraes Miguel, 2008, « O povo no governo - Discurso de posse do Cargo de Governador do Estado de Pernambouc, em 31 de janeiro de 1963 », *Ideologia e populismo : Adhemar de Barros, Miguel Arraes, Carlos Lacerda, Leonel Brizola*, Centro Edelstein, p. 112.

- Arretche Marta, 2012, *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, Rio de Janeiro, FGV/Fiocruz/CEM.
- Arruti José Maurício, 2006, *Mocambo : antropologia e história no processo de formação quilombola*, Bauru, Edusc.
- Authier Jean-Yves, 2007, « La question des “effets de quartier” en France. Variation contextuelles et processus de socialisation », *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte, p. 206-216.
- Avril Christelle, Cartier Marie et Siblot Yasmine, 2005, « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », *Sociétés contemporaines*, vol. , n° 58, p. 5-18.
- Avritzer Leonardo, 2007, *A participação social no Nordeste*, Belo Horizonte, UFMG.
- Avritzer Leonardo, 2002, *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer Leonardo, 2008, « Instituições participativas e desenho institucional : algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático », *Opinião Pública*, vol. 14, n° 1, p. 43-64.
- Avritzer Leonardo, 2012a, « National Conferences in Brazil. A new participatory model »
- Avritzer Leonardo, 2016, « O fim da Nova República », *GGN - O jornal de todos os brasils*.  
 Adresse : <http://jornalgggn.com.br/noticia/o-fim-da-nova-republica-por-leonardo-avritzer> [Consulté le : 5 juin 2017].
- Avritzer Leonardo, 2013, « O que as manifestações no Brasil nos dizem ? », *Carta Capital*.  
 Adresse : <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-as-manifestacoes-no-brasil-nos-dizem-1313.html> [Consulté le : 20 janvier 2018].
- Avritzer Leonardo, 2009, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Avritzer Leonardo, 2012b, « Sociedad civil e Estado no Brasil : da autonomia à interdependência política », *Opinião Pública*, p. 383-398.
- Avritzer Leonardo et Navarro Zander, 2003, *A Inovacao Democratica no Brasil : o orçamento participativo*, Londrina, Cortez.
- Azevedo Sérgio de et Andrade Luís Aureliano Gama de Andrade, 1982, *Habitação e poder. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Bacqué Marie-Hélène, 2005, « 2. Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux États-Unis et politique de la ville en France », *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, p. 81-99.
- Bacqué Marie-Hélène, 2015, « 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, p. 401-416.

- Bacqué Marie-Hélène, Epstein Renaud, Ouardi Samira, Simon Patrick, et coll., 2015, *Ma cité a craqué, 10 ans après les révoltes urbaines de 2005*, La Découverte.
- Bacqué Marie-Hélène et Biewener Carole, 2011, « Empowerment, développement du féminisme : Entre projet de transformation sociale et néolibéralisme », *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri et Sintomer Yves, 2005a, *Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux*, La Découverte.
- Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri et Sintomer Yves, 2005b, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, 2001, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, vol. 42, n° 2, p. 217-249.
- Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, 2011, *La démocratie participative, histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, 2010, *La démocratie participative inachevée : Genèse, adaptation et diffusions*, Paris, Yves Michel.
- Baiocchi Gianpaolo, 2003, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », *Deepening Democracy : institutional innovations in empowered participatory governance*, New York, Verso.
- Baiocchi Gianpaolo, Heller Patrick et Silva Marcelo K., 2011, *Bootstrapping Democracy. Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Standfor (Cal.), Stanford University Press.
- Barros Aparecida da Silva Xavier, 2015, « Expansão da educação superior no Brasil : limites e possibilidades », *Educação & Sociedade*, vol. 36, n° 131, p. 361-390.
- Béal Vincent et Rousseau Max, 2014, « Alterpolitiques ! », *Métropoles*, vol. , n° 15.
- Beaud Stéphane et Weber Florence, 1997, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.
- Bertheleu Hélène, 2009, « La démocratie participative au prisme des rapports majoritaires / minoritaires », à paraître prochainement dans ouvrage collectif canadien intitulé : *Différences en question*.
- Bezerra Carla de Paiva, 2014, *Do poder popular ao modo petista de governar : mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, USP.
- Bherer Laurence, Gauthier Mario et Simard Louis, 2017, *The Professionalization of Public Participation*, Oxford, Routledge.
- Bienenstein Glauco, Bienenstein Regina et Souza Daniel Mendes Mesquita de, 2017, *Universidade e luta pela moradia*, Rio de Janeiro, Consequência.
- Biland Emile, 2012, « Une fonction publique politisée », *La fonction publique territoriale*, La Découverte, p. 51-68.

- Billen Léa, 2017, *Les conseils citoyens : une « révolution démocratique » dans la mise en œuvre de la politique de la ville en quartiers prioritaires ?*, Mémoire de M2, Paris, Université Paris I.
- Bittar Jorge, 1992, *O Modo Petista de Governar*, Cadernos de Teoria e Debate.
- Blanc Maurice, 2007, « La “politique de la ville” : une “exception française” ? », *Espaces et sociétés*, vol. 1, n° 128-129, p. 71-86.
- Blanc Maurice, 1999, « Participation des habitants et politique de la ville », *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF.
- Blankenburg Erhard, 1994, « La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice », *Droit et Société*, vol. 28, n° 1, p. 691-703.
- Blondiaux Loïc, 2008, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Seuil.
- Blondiaux Loïc, 2003, « Publics imaginés et publics réels. La sollicitation des habitants dans une expérience de participation locale », *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris.
- Blondiaux Loïc et Fourniau Jean-Michel, 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, n° 1, p. 8-35.
- Blondiaux Loïc et Leveque Sandrine, 1999, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le xxe arrondissement de Paris », *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan.
- Blondiaux Loïc et Sintomer Yves, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17-35.
- Blondiaux Loïc et Traïni Christophe, 2018, *La Démocratie des émotions*, Paris, Les Presses de SciencesPo.
- Blume Bruno André, 2015, « Financiamento privado de campanhas eleitorais : como funciona ? », *Politize !* Adresse : <https://www.politize.com.br/financiamento-privado-de-campanhas/#>.
- Borloo Jean-Louis, 2018, *Vivre ensemble, vivre en grand la République. Pour une réconciliation nationale*, Paris.
- Boudreau Julie-Anne, Lesemann Frédéric et Martin Claude, 2016, « L'Etat en processus d'informalisation », *Lien social et politiques*, n° 76, p. 3-23.
- Bourgeois Marine, 2019, « La managérialisation des HLM : vers davantage de discriminations ? », *Métropolitiques*.
- Braga Maria do Carmo et Braga Silvia Helena Felix, 2008, « Gestão democrática no Recife : o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise », *Humanae*, vol. 1, n° 2, p. 37-54.
- Brasil, 2003, « Diário Oficial »,

- Breynat Seb, Cohen Morgane et Gabriel David, 2016, *Plaidoyer pour Villeneuve. Pouvoir d'agir et planification démocratique face à la rénovation urbaine de l'Arlequin*, PUCA.
- Busquet Gregory, 2007, *Idéologie urbaine et pensée politique dans la France de la période 1958-1981*, Thèse de doctorat, Paris XII Val de Marne.
- Callado Antônio, 1979, *Tempo de Arraes : padres e comunistas na revolução sem violência*, 1a ed. Rio de Janeiro, José Alvaro Editor, 1964. Rio de Janeiro, Paz e terra.
- Callou Rodrigo, 2017, *DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO RECIFE PARTICIPA : uma avaliação comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do Recife*, Dissertação de Mestrado, Recife, Universidade Federal do Pernambuco.
- Calvacanti Rafaela, Melo Luis et Monteiro Circe, 2015, « Como resgatar os ambientes naturais : projeto Parque Capibaribe, Recife - PE », *Periódico tecnico e científico cidades verdes*.
- Cardoso Aduino Lucio, 2017, « Urbanização de favelas no Brasil após o PAC: avaliação da experiência e desafios para o futuro », *XVII Enanpur*, São Paulo.
- Carrel Marion, 2013, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Editions.
- Carrel Marion, Neveu Catherine et Ion Jacques, 2009, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan.
- Carrel Marion et Talpin Julien, 2012, « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! », *Participations*, n° 4, p. 179-206.
- Carrière Jean-Paul et De la Mora Luis, 2014, « Précarité urbaine et fragmentation socio-spatiale au sein des métropoles brésiliennes : le cas de Recife », *Géographie, économie, société*, vol. 16, n° 4, p. 373-397.
- Carril Lourdes, 2006, *Quilombo, favela e periferia : a longa busca da cidadania*, Annablume.
- Carvalho Luis, Ferraz Werther, Puttini Carolina et Monteiro Circe, 2015, « The Capibaribe Park. Restructuring the urban fabric of the city of Recife by articulating public spaces », London.
- Carvalho Luis et Monteiro Circe, 2016, « Recife : the popular struggle for a better city », *AD - Architectural Design Brazil*, p. 96-105.
- Cary Paul, 2007, *La politique Introuvable ? Expériences participatives à Recife (Brésil)*, L'Harmattan.
- Cary Paul, 2005, « Qui participe à quoi ? Le budget participatif à Recife », *Revue du MAUSS*, n° 26, p. 211-230.
- Castells Manuel, 1975, *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, F. Maspero.
- Cavalcante Pedro et Lotta Gabriela, 2015, *Burocracia de Médio Escalão : perfil, trajetória e atuação*, Brasília, ENAP.
- Cefaï Daniel, Carrel Marion, Talpin Julien, Eliasoph Nina, et coll, 2012, « Ethnographies de la participation, Ethnographies of participation », *Participations*, n° 4, p. 7-48.

- Cefaï Daniel et Gardella Edouard, 2012, « Comment analyser une situation ? De Frame Analysis à Forms of Talk », *Erving Goffman. L'ordre de l'interaction*, Paris, CURAPP-CEMS.
- Chambers Simone, 2011, « Rhétorique et espace public : La démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques*, n° 42, p. 15-45.
- Chavanon Olivier, 1997, « Où sont passés nos Villages nègres ? », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, p. 191-200.
- Chavanon Olivier et Blanc Frédéric, 2018, *Baraques, villages nègres et bidonvilles*, Documentaire,
- Chétry Michaël, 2010, *Les habitants des favelas face au droit à la ville au Brésil : Réalité de la fragmentation urbaine, défi de l'intégration*, Thèse de doctorat, Lyon, Lyon 3.
- Chevallier Maurice et Debbeche Lotfi, 1995, *Evaluation de l'opération DSQ de la Villeneuve d'Echirolles*, ADYS / ARCADES.
- Coelho Vera Schattan P., Ferraz Alexandre, Fanti Fabiola et Ribeiro Meire, 2010, « Mobilização e participação : um jogo de soma zero ? : um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo », *Novos Estudos - CEBRAP*, n° 86, p. 121-139.
- Cohen Muriel, 2012, « Regroupement familial : l'exception algérienne », *Plein droit*, n° 95.
- Collectif Rosa Bonheur, 2014, « Comment étudier les classes populaires aujourd'hui ? Une démarche d'ethnographie comparée », *Espaces et sociétés*, n° 156-157, p. 125-141.
- Combes Hélène et Vommaro Gabriel, 2012, « Relations clientélares ou politisation : pour dépasser certaines limites de l'étude du clientélisme », *Cahiers des Amériques latines*, p. 17-35.
- Combes Hélène et Vommaro Gabriel, 2015, *Sociologie du clientélisme*, Paris, La Découverte.
- Cossart Paula et Talpin Julien, 2015, *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Vulaines-sur-Seine, Croquant (Éditions du).
- Cossart Paula, Talpin Julien et Keith William, 2012, « Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques : une aberration historique ? », *Participations*, n° 3, p. 5-47.
- Crozier Michel et Friedberg Erhard, 1977, *L'Acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil.
- Da Silva Sven et de Vries Pieter, 2016, « Theorizing slum politics in Recife, Brazil », *Cities & citizenship in Latin America & the Caribbean*, Delft, Roberto Rocco & Sven da Silva, p. 64-71.
- Dagnino Evelina, 2004, « Construção democrática, neoliberalismo e participação : os dilemas da confluência perversa », *Política & Sociedade*, n° 5.
- Dagnino Evelina, 2002, *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e terra.
- Dagnino Evelina et Tatagiba Luciana, 2007, « Introdução », *Democracia, sociedade civil e participação*, Chapecó, Argos, p. 9-21.

- Damon Julien, 2004, « Mal logement, bidonvilles et habitat indigne en France », *Recherches et Prévisions*, n° 76, p. 116-119.
- Daniel Celso, 1988, « As administrações democráticas e populares em questão », *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n° 24, p. 26-39.
- Davis Diane E, 2016, « Informality and state theory : Some concluding remarks », *Current Sociology*, p. 1-10.
- De La Mora Luis, 1993, *Pouvoir local, participation populaire et conquete de la citoyennete. Evaluation du processus de participation dans le plan de recuperation des bidonvilles de recife (brasil)*, Paris 1.
- De la Mora Luis et Vilaça Ana Paula Oliveira, 2002, « Mécanismos de gestão da política de desenvolvimento urbano da cidade do Recife : identificação das suas sobreposições e lacunas e propostas de compatibilização », Recife.
- De Melo Romão Wagner, 2014, « O eclipse da sociedade politica nos estudos sobre o orcamento participativo », *Sociedade civil e políticas públicas. Atores e instituições no Brasil contemporâneo*, p. 219-264.
- Deboulet Agnès et Lelévrier Christine, 2014, « Introduction : la rénovation urbaine sous le regard des chercheurs », *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes.
- Deboulet Agnès et Mamou Khedidja, 2013, « Du conflit ouvert à une concertation “exemplaire” », *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 39-50.
- Deboulet Agnès et Nez Heloïse, 2013, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Desponds Didier, Auclair Elisabeth, Bergel Pierre et Bertucci Marie-Madeleine, 2014, *Les habitant-e-s : acteurs de la rénovation urbaine ?* Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Desponds Didier, 2014, « Rénover la ville avec ses habitants : l'émergence hésitante d'un paradigme européen ? », *Les habitant-e-s : acteurs de la rénovation urbaine ?* Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Dewey John, 2003, *Le public et ses problèmes*, Gallimard.
- Dion Stéphane, 1986, *La politisation des mairies*, Broché.
- Direitos urbanos, 2012, « #OcupeEstelita », *Direitos Urbanos | Recife*. Adresse : <https://direitosurbanos.wordpress.com/ocupeestelita-0/> [Consulté le : 2 juin 2018].
- Donzelot Jacques, 2012a, *A quoi sert la rénovation urbaine*, Paris, PUF.
- Donzelot Jacques, 2012b, *La participation des habitants*, Etude, Paris, CES-ANRU.
- Donzelot Jacques et Estèbe Philippe, 1994, *L'Etat animateur*, Esprit.
- Douay Nicolas et Prévot Maryvonne, 2016, « Circulation d'un modèle urbain “alternatif” ? », *EchoGéo*, n° 36.

- Droulers Martine, 2016, « Le Brésil, pays émergent », *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia*, n° 26.
- Dubedout Hubert, 1983, *Ensemble refaire la ville : Rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*, La Documentation française.
- Dubet François et Lapeyronnie Didier, 1992, *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil. Adresse : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-1-2009-3-page-553.html> [Consulté le : 6 février 2018].
- Dubois Vincent, 2001, *Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Paris, Université Paris I.
- Dubois Vincent, 2013, « Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France », *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant-De Boeck.
- Echirrolles : polémique autour du Front de gauche, 2015, *Le Dauphiné*.
- Eliasoph Nina, 2003, « Publics fragiles. Une ethnographie de la citoyenneté dans la vie associative », *Les sens du public*, PUF.
- Epstein Renaud, 2012, « ANRU : mission accomplie ? », *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, La ville en débat, Paris, PUF.
- Epstein Renaud, 2013a, « La politique de la ville en France et en Grande-Bretagne », *La Vie des idées*. Adresse : <http://www.laviedesidees.fr/La-politique-de-la-ville-en-France.html> [Consulté le : 26 juillet 2018].
- Epstein Renaud, 2013b, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Faria Cláudia Feres et Lins Isabella Lourenço, 2013, « Participação e deliberação nas conferências de saúde : do local ao nacional », *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Brasília, Ipea, p. 73-94.
- Fassin Didier, 2006, « l'humanitaire contre l'État, tout contre », *Vacarme*, n° 34, p. 15-19.
- Favret-Saada Jeanne, 1990, « Être affecté », *Gradhiva*, vol. , n° 8, p. 3-10.
- Fernandes Antônio Sérgio Araújo, 2003, « A trajetória de democratização da gestão municipal em Recife e Salvador : escolhas políticas e processo decisório », vol. 10, n° 27, p. 141-158.
- Fernandes Antônio Sérgio Araújo, 2004, *Gestão municipal e participação social no Brasil : a trajetória de Recife e Salvador, 1986-2000*, Annablume.
- Ferreira Jorge Luiz et Reis Filho Daniel Aarão, 2007, *Revolução e democracia (1964-)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Florencio Amanda, Meneses Raquel, Monteiro Circe et Machry Sabrina, 2015, « Parque Capibaribe – Reconnectando Territórios »,

- Florencio Amanda et Moraes André, 2015, « O espaço público frente ao urbanismo tático : o caso das Praias do Capibaribe »,
- FNARS, 2016, *Guide d'accompagnement santé*,
- Fraser Nancy, 1990, « Rethinking the public sphere : a contribution to the critique of actually existing democracy », *Social Text*, n° 25/26, p. 56-80.
- Foret Catherine, 2013, « Conflictualité et dynamique démocratique : l'action publique au défi des mobilisations collectives », *Revue M3*, n° 6.
- Fourcaut Annie, 2008, « Décret n° 58-1464 relatif aux zones à urbaniser en priorité », *FranceArchives*.
- Frey Klaus, 2004, « Governança interativa : uma concepção para compreender a gestão pública participativa ? », *Política & Sociedade*, n° 5, p. 119-138.
- Fung Archon, 2006, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 1, p. 66-75.
- Fung Archon et Wright Erik Olin, 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso.
- Fung Archon et Wright Erik Olin, 2010, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », *Gestion de proximité et démocratie participative*, Recherches, La Découverte, p. 49-80.
- Furtado Celso, 1962, *A pré-révolução brasileira*, Rio de Janeiro, Fundo da cultura.
- Gardon Sébastien et Verdier Eric, 2013, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *Formation emploi*, n° 121, p. 61-82.
- Garnier Jean-Pierre et Goldschmidt Denis, 1978, *La comédie urbaine ou la cité sans classe*, Broché.
- Girandola Fabien et Joule Robert-Vincent, 2012, « La communication engageante : aspects théoriques, résultats et perspectives », *L'Année psychologique*, vol. 112, n° 1, p. 115-143.
- Girard Charles, 2013, « Démocratie délibérative », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Adresse : <http://www.participation-et-democratie.fr/en/dico/democratie-deliberative> [Consulté le : 4 juillet 2018].
- Giraud Laura, 2015, « Quand la participation passe par la sélection », *Pôle Sud*, n° 43, p. 43-56.
- Goffman Erving, 2015, *Les rites d'interaction*, Lonrai, Les éditions de minuit.
- Goirand Camille, 2013, « « Penser la participation politique en Amérique latine : questionnements et méthodes d'enquête » », *Participations*, n° 5, p. 227-242.
- Goirand Camille, 2015, « Rituels démocratiques et mise en scène de la participation populaire dans les assemblées du budget participatif à Recife (Brésil) », *Participations*, vol. , n° 11, p. 53-85.

- Goldfrank Benjamin, 2011, *Deepening Local Democracy in Latin America : Participation, Decentralization, and the Left*, University Park (Penn), Pennsylvania State University Press.
- Goldschmidt Denis et Garnier Jean-Pierre, 1978, *Le « socialisme » à visage urbain*, Editions Rupture.
- Gomes Flávio dos Santos, 2015, *Mocambos e quilombos*, Claroenigma.
- Gourgues Guillaume, 2012, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, n° 2, p. 30-52.
- Gourgues Guillaume, 2013, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Gourgues Guillaume, Rui Sandrine et Topçu Sezin, 2013, « Gouvernamentalité et participation », *Participations*, n° 6, p. 5-33.
- Grafmeyer Yves, 2007, « Le quartier des sociologues », *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte, p. 21-31.
- Gret Marion et Sintomer Yves, 2005, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte.
- Griffiths Phillips et Wollheim Richard, 1960, « How Can One Person Represent Another ? », *Aristotelian Society Supplementary Volume*, vol. 34, n° 1, p. 187-224.
- Hamidi Camille, 2012, « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, vol. 4, n° 100, p. 85-98.
- Harris Richard, 2003, « A double irony : the originality and influence of John F.C. Turner », *Habitat International*, vol. 27, n° 2, p. 245-269.
- Harvey David, 2011, *Le capitalisme contre le droit à la ville*, Editions Amsterdam.
- Hatzfeld Hélène, 2011, « De l'autogestion à la démocratie participative : des contributions pour renouveler la démocratie », *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- Hatzfeld Hélène, 1986, « Municipalités socialistes et associations. roubaix : le conflit de l'Alma-gare », *Revue française de science politique*.
- Hayat Samuel, 2011, « Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », Paris, La Découverte.
- Hayat Samuel, Péneau Corinne et Sintomer Yves, 2018, « Introduction : la représentation incarnation », *Raisons politiques*.
- Hayat Samuel et Sintomer Yves, 2013, « Repenser la représentation politique », *Raisons politiques*, n° 50, p. 5-11.
- Hollanda Cristina Buarque De, 2011, *Teoria das elites*, Nova Biblioteca de Ciências Sociais.

- Houlstan-Hasaerts Rafaella, 2019, *Le tournant esthétique de la participation urbaine à l'épreuve de la société civile. Une recherche en terrains bruxellois*, Thèse de doctorat, Bruxelles, ULB.
- Huesa Pello, 1993, *Politiques urbaines intégrées. Le DSQ de la Villeneuve d'Echirolles*, Mémoire, Grenoble, Université Pierre Mendès France.
- INA, 1969, *Enquête sur les bidonvilles dans la région Rhône Alpes*,
- INCITI, « O que é o Parque Capibaribe », *Parque Capibaribe*. Adresse : <http://parquecapibaribe.org/>.
- Inglez de Souza Diego Beja, 2009, *Reconstruindo Cajueiro Seco : Arquitetura, política social e cultura popular em Pernambouc (1960-1964)*, São Paulo, USP.
- Inglez de Souza Diego Beja, 2014, *Tumulto no conjunto : habitação, utopia e urbanização nos limites de duas metrópoles contemporâneas São Paulo/Paris (1960-2010)*, São Paulo, Université de São Paulo.
- Ivo de Carvalho Antonio, 2013, « Determinantes sociaux, econômicos e ambientais da saúde », *A saúde no Brasil em 2030 -prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro : população e perfil sanitário*, Rio de Janeiro, Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, p. 19-38.
- Jeannot Gilles, 2011, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès éditions.
- Jleil Riad, 2016, *Participation & rénovation urbaine : une histoire sans fin...*, Mémoire, Grenoble, Université de Grenoble.
- Jobert Bruno, 1994, *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.
- Jobert Bruno et Damamme Dominique, 1995, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 3-30.
- Johnston Conover Pamela, 1988, « The Role of Social Groups in Political Thinking », *British Journal of Political Science*, vol. 18, n° 1, p. 51-76.
- Jouve Bernard, 2007, « La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 193-194, p. 387-402.
- Júnior Nelson Saule et Uzzo Karina, 2009, « A trajetória da reforma urbana no Brasil », *Diálogos, propostas, historias para uma cidadania mundial*. Adresse : <http://base.d-ph.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>.
- Kies Raphaël, 2010, *Promises and Limits of Web-Deliberation*, Londres, Macmillan.
- Kirszbaum Thomas, 2013, « Vers un empowerment à la française », *La vie des idées.fr*. Adresse : <http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html> [Consulté le : 6 mars 2018].
- Klaus Frey et Duarte Fábio, 2005, « Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil : Santos, Porto Alegre et Curitiba », *Espaces et sociétés*, n° 123, p. 99-112.

- Kooiman Jan, 1993, *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, London, Jan Kooiman.
- Lafaye Claudette, 2001a, « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations », *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa.
- Lafaye Claudette, 2001b, « La figure de l'habitant et du citoyen dans les dispositifs de participation dunkerquois », *Actes du séminaire Cadre de vie, environnement et dynamiques associatives*, Paris-La défense, PUCA-Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- Lascoumes Pierre, Bonnaud Laure, Le Bourhis Jean-Pierre et Martinais Emmanuel, 2014, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'Etat*, PUF.
- Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, 2012, *Sociologie de l'action publique*, 2ème édition. Paris, Armand Colin.
- Lavalle Adrian Gurza, 2011, « Após a participação : nota introdutória », *Lua Nova*, n° 84, p. 13-23.
- Lavalle Adrian Gurza, 2014, « Inovações analíticas para entender atores e insituições no Brasil contemporâneo », *sociedade civil e políticas públicas*, São Paulo.
- Lavalle Adrian Gurza, Carlos Euzeneia, Dowbor Monika et Szwako José, 2017, « Movimentos sociais, Institucionalização e Domínios de Agência », *III encontro internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*, Vitória.
- Lavalle Adrian Gurza et Swacko José, 2015, « Sociedade civil, Estado e autonomia : argumentos, contraargumentos e avanços no debate », *Opinião Pública*, vol. 21, n° 1, p. 157-187.
- Lavalle Adrian Gurza et Zaremberg Gisela, 2015, « Para além da resencação e do clientelismo : para uma linguagem da intermediação política », *Pensamento proprio*.
- Lavelle Sylvain, 2013, « Délibération », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Adresse : <http://www.dicopart.fr/es/dico/deliberation>.
- Le Galès Patrick, 2006, « Chapitre 8 : Les deux moteurs de la décentralisation », *La France en mutation. 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Galès Patrick, 1995a, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- Le Galès Patrick, 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Galès Patrick, 1995b, « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2, p. 249-275.
- Leal Suely, 2003, « Fetiche » *da participação popular. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife - Brasil*, Recife, CEPE.

- Leal Suely, 1999, *Gestão Urbana, Poder Local e Cidadania*, Relatório de Pesquisa, Recife, UFPE/MDU.
- Lebret Louis Joseph et Célestin Georges, 1950, « D'"Economie et humanisme" à l'économie humaine », *Revue Economique*, p. 568-582.
- Lefebvre Rémi, 2011, « Retour sur les années 1970. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », Paris, La Découverte.
- Legris François, 2005, « Les bidonvilles de Nanterre. Difficile réhabilitation des logements précaires construits pour les immigrés maghrébins dans les années 50-70 », *dialogues, propositions, histoires pour une citoyenneté mondiale*. Adresse : <http://base.d-ph.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6564.html>.
- Linhares Victoria, 2015, « Activation de l'espace public comme stratégie artistique – Formes d'interventions dans l'espace public », *arpla.fr*. Adresse : <http://www.arpla.fr/mu/formes01/2015/05/17/activation-de-lespace-public-comme-strategie-artistique/> [Consulté le : 22 juin 2018].
- Lipsky Michael, 1980, *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell sage foundation.
- Lorrain Dominique, 1989, « La montée en puissance des villes », *Économie et humanisme*, n° 305, p. 6-20.
- Lüchmann Lígia, 2007, « A representação no interior das experiências de participação », *Lua Nova Revista de Cultura e Poética*, n° 70, p. 139-170.
- Machry Sabrina et Monteiro Circe, 2014, « Andabilidade urbana - metodologia de avaliação e de gestão da qualidade urbana »,
- Manin Bernard, 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Saint-Simon, Flammarion.
- Mansanti Dominique, 2005, « Le développement social local : une catégorie au service du changement », *Recherches et Prévisions*, n° 81.
- Mansbridge Jane, 2013, « Les Noirs foivent-ils être représentés par des Noirs et les femmes par des femmes ? Un oui mesuré », *Raisons politiques*, vol. 2, n° 50, p. 53-77.
- Marchal Hervé, Daubeuf Jean-Baptiste et Besozzi Thibaut, 2017, *Idées reçues sur les bidonvilles en France*, Le Cavalier Bleu.
- Marchal Hervé et Stébé Jean-Marc, 2018, « Chapitre III. Gouverner, réguler et gérer la ville », *La sociologie urbaine*, , p. 62-82.
- Maricato Erminia, 2011, *O impasse da política urbana no Brasil*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Marlière Eric, 2015, « Des "métallos" de l'entre-deux-guerres aux « jeunes des cités », *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- Marques Eduardo, 2013, « Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo : concepts for a future research agenda », *Brazilian Political Science Review*, vol. 7, n° 3.

- Marques-Pereira Bérengère et Garibay David, 2011, *La politique en Amérique latine. Histoires, institutions, citoyennetés*, Paris, Armand Colin.
- Masclat Olivier, 2003, *La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute.
- Mattina Cesare, 2016, *Clientélisme urbain. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Les Presses de SciencesPo.
- Mattina Cesare, 2005, « La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980) », *Annuaire des Collectivités locales*, p. 579-585.
- Mazeaud Alice, 2012a, « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, n° 79, p. 45-58.
- Mazeaud Alice, 2013, « Citoyen/Élu/Technicien », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, GIS Démocratie et Participation*. Adresse : <http://www.dicopart.fr/es/dico/citoyenelutechnicien>.
- Mazeaud Alice, 2009, « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », ENS Lyon, GIS « Participation du public, décision, démocratie participative ».
- Mazeaud Alice, 2012b, « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, n° 2, p. 53-77.
- Mazeaud Alice et Nonjon Magali, 2018, *Le marché de la démocratie participative*, Editions du Croquant.
- Mazeaud Alice, Nonjon Magali et Parizet Raphaëlle, 2016, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, n° 14, p. 5-35.
- Mazeaud Alice, Sa Vilas Boas Marie-Hélène et Berthomé Guy-El-Karim, 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, n° 2, p. 5-29.
- Mazeaud Alice et Talpin Julien, 2010, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol. 1, n° 3, p. 357-374.
- McFarlane Colin, 2016, « Repenser l'informalité : la politique, les crises et la ville », *Lien social et politiques*, n° 76, p. 44-76.
- Melo Ana Maria, 2010, « Le Parti des Travailleurs gouverne la ville de Recife », *Cahiers des Amériques latines*, vol. 2010/1-2, n° 63-64, p. 47-62.
- Melo Marcus André B.C.de, 1989, « Políticas públicas e habitação popular : continuidade e ruptura, 1979-1988 », *RUA*, vol. 2, n° 2, p. 37-59.
- Melo Marcus André B.C.de, Lubambo C. W. et Resende F., 2001, *Urban Governance, Accountability and Poverty : The Politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil*, Birmingham, University of Birmingham.

- Meneses Raquel et Caneiro Adriana, 2014, « Uma compreensão sistêmica da paisagem do Recife : ordenamento da paisagem através dos corpos de água »,
- Menezes Raquel, 2018, *Gestão de Espaços Públicos : novos arranjos e tecnologias*, Tese de mestrado, Recife, Universidade Federal do Pernambuco.
- Mischi Julian, 2003, « La recomposition identitaire du PCF : modernisation du Parti et dépolitisation du lien partisan », *Communisme*, n° 72-73, p. 71-99.
- Mischi Julian, 2007, « Pour une histoire sociale du déclin du parti communiste », *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Mohammed Marwan, 2018, « Stigmatiser pour “mieux” gouverner la ville. Accusation de “communautarisme” et repression politique à l’échelle locale », *Communautarisme ?* Paris, PUF, p. 69-84.
- Monédiaire Gérard, 2011, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte, Abstract », *Participations*, n° 1, p. 134-155.
- Moura Alexandrina S. de, 1987, « Brasília Teimosa : the organization of a low-income settlement in Recife, Brazil », *Development dialogue*, p. 152-164.
- Moura Alexandrina Saldanha Sobreira de, 1990, *Terra do mangue : invasões urbanas no Recife*, Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana.
- Neblo Michael A., Esterling Kevin M., Kennedy Ryan P., Lazer David M. J., et coll., 2010, « Who Wants To Deliberate—And Why ? », *American Political Science Review*, vol. 104, n° 3, p. 566-583.
- Nédélec Pascale, 2017, « De nouveaux mots pour de nouvelles modalités de fabrique de la ville ? Initiatives citoyennes d’aménagement des espaces publics », *L’Information géographique*, vol. 81, n° 3, p. 94-107.
- Neveu Catherine, 2003, *Citoyenneté et espace public : habitants, jeunes et citoyens dans une ville du Nord*, Villeneuve d’Ascq, Editions du Septentrion.
- Neveu Catherine, 2011, « Habitants, citoyens : interroger les catégories », *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, p. 37-48.
- Neveu Catherine, 1999, « L’anthropologie, le citoyen et l’habitant. Le rapport au politique dans une ville du Nord », *Ethnologie française*, p. 559-568.
- Nez Héloïse, 2016, « Pour une analyse spatiale de la délibération. Dispositifs participatifs et mouvements sociaux en France et en Espagne », *SociologieS*. Adresse : <http://journals.openedition.org/sociologies/5590> [Consulté le : 31 juillet 2018].
- Nez Héloïse et Sintomer Yves, 2013, « Qualifier les savoirs citoyens dans l’urbanisme participatif: un enjeu scientifique et politique », *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 29-38.
- Nez Héloïse et Talpin Julien, 2010, « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l’œil ? | Cairn.info », *Genèses*, n° 79, p. 97-115.

- Nonjon Magali, 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70, p. 89-112.
- Nonjon Magali, 2006, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Lille.
- Nunes Sandra Marília Maia Nunes, 2015, *Planejamento urbano no Recife : Futuro do pretérito*, Thèse de doctorat, Recife, UFPE.
- Oliveira Osmany Porto de, 2015, *Ambassadeurs de la participation : la diffusion internationale du Budget Participatif*, Sorbonne Paris Cité.
- Passeron Jean-Claude et Revel Jacques, 2005, *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Periac Elvira, Gand Sébastien et Sardas Jean-Claude, 2014, « Le rôle des agents publics dans la mise en oeuvre d'une politique d'intégration environnementale dans les territoires », Nantes.
- Petinelli Viviane, 2017, « A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados », *Opinião Pública*, vol. 23, n° 3, p. 612-646.
- Petit Guillaume, 2015, « Participations ordinaires et extraordinaires. Des appropriations différenciées d'une offre institutionnelle de participation municipale », *Participations*, n° 10, p. 85-120.
- Petit Guillaume, 2017, *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 de doctorat, Paris, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Peugny Camille, 2015, « Pour une prise en compte des clivages au sein des classes populaires », *Revue française de science politique*, vol. 65, n° 5, p. 735-759.
- Phillips Anne, 1999, « Stratégies de la différence : politique des idées ou politique de la présence ? », *Mouvements*, p. 92-101.
- Pinson Gilles, 2009, *Gouverner la ville par projet, Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pinson Gilles, 2014, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, n° 148, p. 95-111.
- Pinson Gilles et Journel Christelle Morel, 2016, « The Neoliberal City – Theory, Evidence, Debates », *Territory, Politics, Governance*, vol. 4, n° 2, p. 137-153.
- Pitkin Hanna Fenichel, 1967, *The Concept of Representation*, University of California Press.
- Prefeitura da Cidade do Recife, 2014, « Prefeito destaca importância da gestão para melhorar a qualidade de vida das pessoas em reunião do MBC », Adresse : /noticias/05/12/2014/prefeito-destaca-importancia-da-gestao-para-melhorar-qualidade-de-vida-das [Consulté le : 23 février 2018].
- Ravazzi Stefania, 2013, « Facilitare la deliberazione : il ruolo dei professionisti », *La qualità della deliberazione. Studio sui processi dialogici tra cittadini*, Rome, Carocci.

- Rebotier Julien, 2016, « L'État et l'informalité en Amérique latine : virage à gauche. Changement de cap ? », *Lien social et politiques*, n° 76, p. 24-43.
- Rocha Daniella de Castro, 2013, « Logiques et pratiques de participation dans les périphéries de Brasilia », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, n° 4, p. 123-143.
- Rolnik Raquel, 2015, *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, São Paulo, Boitempo.
- Rolnik Raquel et al., 2015, « The Program Minha Casa Minha Vida in the metropolitan regions of São Paulo and Campinas : socio-spatial aspects and segregation », *Cadernos Metrôpole*, vol. 17, n° 33, p. 127-154.
- Roubieu Olivier, 1999, *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse de doctorat, Paris, Paris I.
- Sa Vilas Boas Marie-Hélène, 2013, « Des street level bureaucrates dans les quartiers : la participation aux conférences municipales des femmes à Recife », *Revue internationale de politique comparée*, n° 4.
- Sa Vilas Boas Marie-Hélène, 2012, *Du quartier à l'Etat : sociologie des publics des dispositifs participatifs brésiliens : le cas des conférences municipales des femmes de Recife et de Londrina*, thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille.
- Sa Vilas Boas Marie-Hélène, 2016, « L'ancrage social de la représentation », *Revue française de science politique*, Vol. 66, n° 1, p. 71-89.
- Sa Vilas Boas Marie-Hélène, 2017, « The Genesis of Participatory Democracy in Brazil : a Scientific (Re)Construction », *Brazilian Political Science Review*.
- Sa Vilas Boas Marie-Hélène et Tarragoni Federico, 2015, « Le concept de clientélisme résiste-t-il à la participation populaire ? Une comparaison Brésil-Venezuela », *Critique internationale*, n° 68, n° 3, p. 103-124.
- Sadek Maria Tereza, 2010, « O sistema de justiça », *O sistema de justiça*, Rio de Janeiro, Centro Edelstein.
- Sainty Jessica, 2012, « Le PCF entre ancrage local et déclin national : le cas d'Échirolles », *Métropolitiques.eu*. Adresse : <http://www.metropolitiques.eu/Le-PCF-entre-ancrage-local-et.html> [Consulté le : 6 avril 2017].
- Sanders Lynn M., 1997, « Against Deliberation », *Political Theory*, vol. 25, n° 3, p. 347-376.
- Santos Boaventura de Sousa, 2002, *Democracia e Participação O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Edições Afrontamento. Adresse : [http://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-publication-362\\_pt.html](http://www.socioeco.org/bdf_fiche-publication-362_pt.html) [Consulté le : 2 juin 2018].
- Santos Boaventura de Sousa, 1998, « Participatory Budgeting in Porto Alegre : Toward a Redistributive Democracy », *Politics & Society*, vol. 26, n° 4, p. 461-510.
- Schindler Seth, 2016, « Beyond a state-centric approach to urban informality : Interactions between Delhi's middle class and the informal service sector », *Current Sociology*.

- Silva de Souza Iraclide, 2007, *A Gestão Democrática e os Conflitos de Governança : Os Percursos do PREZEIS de Recife 1993 / 2004*, Tese de mestrado, Recife, Universidade Federal do Pernambouc.
- Silva Renata Maciel Marinho, 2009, *Plano diretor municipal. A Governança no Processo de Revisão do Plano Diretor do Recife*, Tese de mestrado, Recife, Universidade Federal do Pernambouc.
- Sintomer Yves, 2011a, « Délibération et participation : affinité électorale ou concepts en tension ? », *Participations*, n° 1, p. 239-276.
- Sintomer Yves, 2011b, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- Sintomer Yves, 2013, « Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », *Raisons politiques*, n° 50, p. 13-34.
- Sintomer Yves et De Maillard Jacques, 2007, « The limits to local participation and deliberation in the French 'politique de la ville' », *European Journal of Political Research*, vol. 46, n° 4, p. 503-529.
- Soares Paulo Roberto Rodrigues et Fedozzi Luciano Joel, 2016, « Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea », *Sociologias*, n° 42, p. 162-197.
- Souza Celina, 2002, « Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização », *Ciência e Saude Coletiva*, vol. 3, n° 7, p. 431-442.
- Souza Clóvis Henrique Leite de Souza et Avritzer Leonardo, 2013, *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Brasília, Ipea.
- Souza Maria Angela de Almeida, 1991, *Habitação : Bem ou Direito ? As condições de acesso à moradia analisadas à luz da Política de Habitação Popular implantada pela COHAB-PE na RMR no período de 1965-89*, Tese de mestrado, Recife, Universidade Federal do Pernambouc.
- Spada Paolo, 2012, « Brazilian Participatory Budgeting Census : 1989-2012 », *Participedia*. Adresse : <http://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>.
- Spada Paolo, 2014, « The Diffusion of Participatory Governance Innovations : A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil », Chicago.
- Stébé Jean-Marc, 2010, *La crise des banlieues*, Paris, PUF.
- Stoker Gerry, 1998, « Governance as theory : five propositions », *International Social Science Journal*, n° 155, p. 17-28.
- Talpin Julien, 2013, « Qualité de la délibération », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Adresse : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/qualite-de-la-deliberation>.
- Talpin Julien, 2016, « Une répression à bas bruit. Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires », *Métropolitiques*. Adresse : <http://www.metropolitiques.eu/Une-repression-a-bas-bruit-Comment.html> [Consulté le : 11 août 2017].

- Tavares de Almeida Maria Hermínia et Carneiro Leandro Piquet, 2003, « Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil », *Opinião Pública*, vol. 9, n° 1.
- Tissot Sylvie, 2007, *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Seuil.
- Tissot Sylvie, 2005, « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les « quartiers » », *Politix*, n° 70, p. 71-88.
- Tourniaire Laurence, 1994, « Formation des habitants et procédure DSQ à Échirolles (Isère) », Adresse : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-3787.html> [Consulté le : 28 février 2018].
- Valla Victor Vincent, 1998, « On popular participation: a matter of perspective », *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 14, p. S07-S18.
- Valladares Licia, 2006, *La favela d'un siècle à l'autre*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme.
- Valladares Licia, 2010, *Les trois dogmes de la pensée savante sur la favela*, Paris, La Découverte.
- Vanier Martin, 2007, « GRENOBLE : une technopole en quête d'horizon métropolitain », *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Villes, Economica.
- Vidal Dominique, 1998, *La politique au quartier. Rapports sociaux et citoyenneté à Recife*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme.
- Ville d'Echirolles, 1994, *Bilan de l'opération DSQ Ville Neuve d'Echirolles (1990-1993)*, Echirolles, Ville d'Echirolles.
- Villela Lamounier Erthal, Vidal Marcelo de Oliveira, Araujo Antonione Camelo de, Costa Nayara Luiza Silva Freire da, et coll., 2016, « The national conference of cities as an instrument of public policies for territorial development : the perception of councilors in participatory and deliberative procedures », *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 14, n° SPE, p. 619-639.
- de Vries Pieter, 2016, « The Inconsistent City, Participatory Planning, and the Part of No Part in Recife, Brazil », *Antipode*, vol. 48, n° 3.
- Wampler Brian, 2008, « A difusão do Orçamento Participativo brasileiro : “boas práticas” devem ser promovidas ? », *Opinião Pública*, vol. 14, n° 1.
- Wampler Brian, 2015, *Activating Democracy in Brazil. Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions*, Notre Dame, Universtiy of notre dame.
- Wampler Brian, 2012, « Entering the State : Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil », *Political Studies*, vol. 60, n° 2, p. 341-362.
- Wampler Brian, 2007, *Participatory Budgeting in Brazil : Contestation, Cooperation, and Accountability*, Penn State Press.
- Warin Philippe, 2010, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », Adresse : <http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html> [Consulté le : 8 juin 2018].

Williams Melissa S., 1998, *Voice, Trust, and Memory : Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press.

Zask Joëlle, 2008, « Le public chez Dewey : une union sociale plurielle », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 15, p. 169-189.

Ziccardi Alicia, 2004, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Universidad nacional autónoma de México.

Zimmermann Jean-Benoît, 2005, « Entreprises et territoires : entre nomadisme et ancrage territorial », *La Revue de l'Ires*, n° 47, p. 21-36.

# ANNEXES

**Annexe i : Tableau récapitulatif des entretiens réalisés**

|               | <b>Nom</b>           | <b>Fonction</b>  | <b>Sexe</b> | <b>Âge</b> |
|---------------|----------------------|--|-------------|------------|
| <b>Brésil</b> | Aécio Gomes          | Chercheur  | H           | + 65       |
|               | Luis de la Mora      | Chercheur  | H           | + 65       |
|               | Raquel M.            | Architecte (INCITI)                                      | F           | 25 - 65    |
|               | Norah N              | Architecte (Urb Recife)                                  | F           | 25 - 65    |
|               | Josinede S           | Coordinatrice PREZEIS                                    | F           | 25 - 65    |
|               | Jorge S              | Leader communautaire                                     | H           | 25 - 65    |
|               | Watas S.             | Leader communautaire                                     | H           | 25 - 65    |
|               | Edivaldo S           | Leader communautaire                                     | H           | 25 - 65    |
|               | Aderbal R            | Leader communautaire                                     | H           | 25 - 65    |
|               | Adénisio S           | Leader communautaire                                     | H           | 25 - 65    |
|               | Francisco C          | Conseiller du maire                                      | H           | 25 - 65    |
|               | Roberto M            | Coordinateur INCITI                                      | H           | 25 - 65    |
|               | Circe M              | Coordinateur INCITI                                      | F           | + 65       |
|               | Luis Vieira          | Coordinateur INCITI                                      | H           | 25 - 65    |
|               | João D               | Président Institut Pelopidas Silveira (Mairie de Recife) | H           | 25 - 65    |
|               | Alexandre P          | Avocat CENDHEC   | H           | 25 - 65    |
|               | Sergio M             | Groupe Ser Educacional                                   | H           | 25 - 65    |
|               | Maria J              | Assistante sociale (PREZEIS)                             | F           | 25 - 65    |
|               | Maria C              | Assistante sociale (PREZEIS)                             | F           | 25 - 65    |
| Nilton P      | Leader communautaire | H  | 25 - 65     |            |
| <b>France</b> | Renzo Sulli          | Maire d'Echirolles                                       | H           | + 65       |
|               | Thierry Monel        | Adjoint au maire d'Echirolles                            | H           | 25 - 65    |
|               | Emmanuel Chumiatcher | Adjoint au maire d'Echirolles                            | H           | 25 - 65    |
|               | Jacqueline Madrennes | Adjointe au maire d'Echirolles                           | F           | 25 - 65    |
|               | K. B.                | Conseillère municipale d'Echirolles                      | F           | 25 - 65    |
|               | Armelle C            | Urbaniste (Mairie d'échirolles)                          | F           | 25 - 65    |
|               | Pierre R             | Urbaniste (La Métro)                                     | H           | 25 - 65    |
|               | Lorena S             | Directrice générale adjointe (Mairie d'Echirolles)       | F           | 25 - 65    |
|               | Soraya S             | Directrice générale adjointe (Mairie d'Echirolles)       | F           | 25 - 65    |
|               | Cheima T             | Conseiller citoyen                                       | F           | 25 - 65    |
|               | Fadoua A             | Conseiller citoyen                                       | F           | 25 - 65    |
|               | Nadine B             | Conseiller citoyen                                       | F           | 25 - 65    |
|               | Samira T             | Conseiller citoyen                                       | F           | + 65       |

|               |  |   |         |
|---------------|--|---|---------|
| Soufiane F    | Conseiller citoyen                           | H | 25 - 65 |
| Jawad J       | Conseiller citoyen                           | H | 25 - 65 |
| Valérie J     | Conseiller citoyen                           | H | + 65    |
| Khedidja K    | Directrice de service (mairie d'Echirolles)  | F | 25 - 65 |
| Samir K       | Directeur d'équipement (mairie d'Echirolles) | H | 25 - 65 |
| P. M.         | Directeur d'équipement (mairie d'Echirolles) | H | 25 - 65 |
| N. B.         | Directeur d'équipement (mairie d'Echirolles) | H | 25 - 65 |
| Gabrielle. B. | Directrice associative                       | F | 25 - 65 |
| Annick. B.    | Directrice associative                       | F | 25 - 65 |
| Florian G     | Universitaire                                | H | 25 - 65 |
| A. P.         | Scop l'orage                                 | F | 25 - 65 |
| H. J.         | Commerçant                                   | H | 25 - 65 |
| W. S.         | Conseiller citoyen                           | F | 25 - 65 |
| T. M.         | Conseiller citoyen                           | H | + 65    |
| J. G.         | Conseiller citoyen                           | F | + 65    |
| H. B          | Conseiller citoyen                           | F | 25 - 65 |

## Annexe ii : plan guide de la Polarité Sud (Source : Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes -Métropoles (Février 2014))

### Repositionnement des grands ensembles au sein de l'agglomération

Villeneuve de Grenoble - Echirolles

- 1 VILLAGE OLYMPIQUE
- 2 L'ARLEQUIN
- 3 LES GÉANTS
- 4 LES GRANGES
- 5 LES ESSARTS / SURIEUX

### Valorisation de la ville-parc comme figure stable du projet, mettant en relation les quartiers et leurs équipements

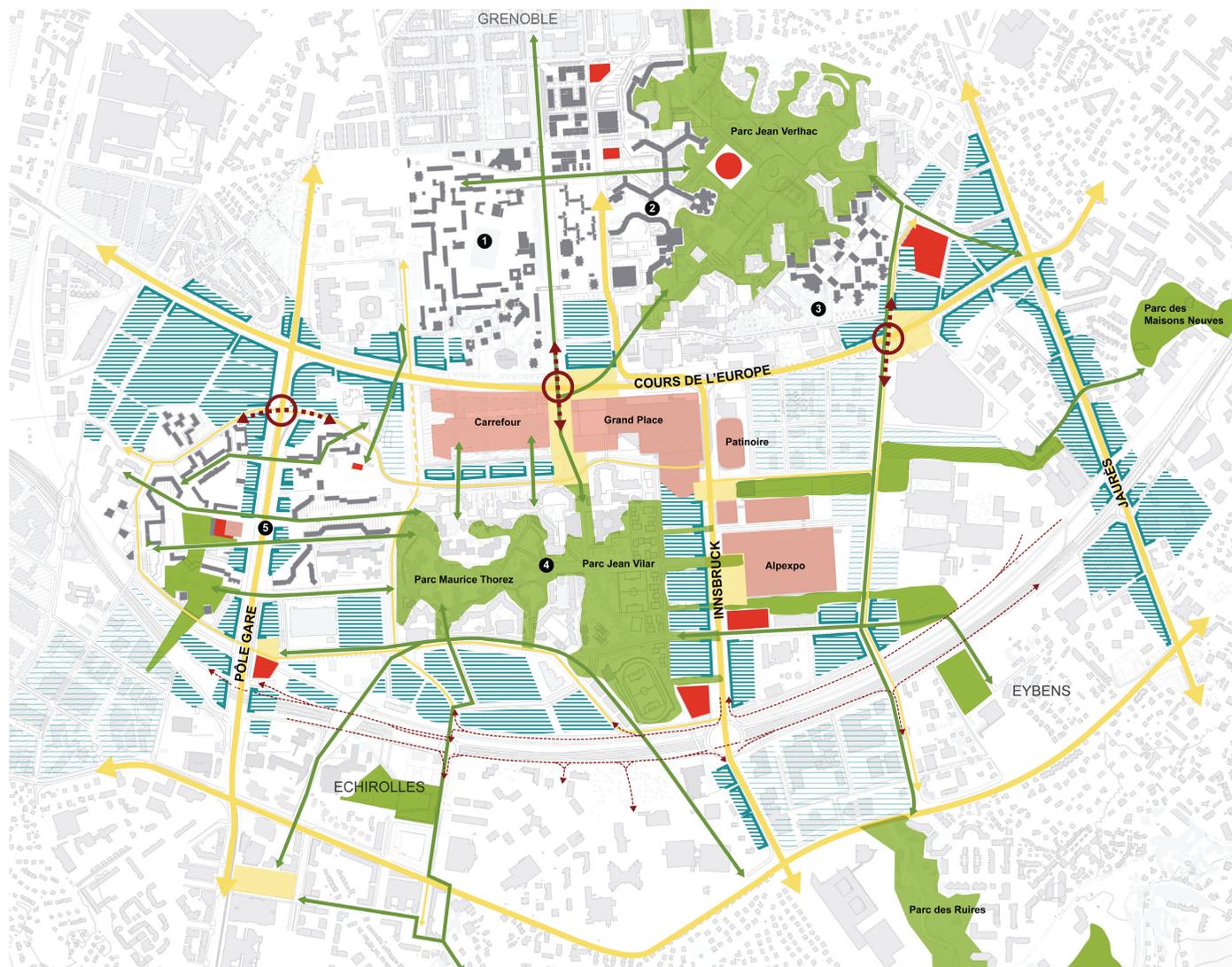
- Parcs
- Trame verte structurante
- Equipements existants
- Equipements restructurés ou projetés

### Structuration et intensification des espaces publics, en lien avec l'apaisement et l'optimisation des infrastructures routières

- Espaces publics majeurs
- Axes principaux tous modes
- Voie de desserte avec priorité aux modes doux
- Autoponts à supprimer
- Rocade « adhérente » (hypothèses de contre-allées)

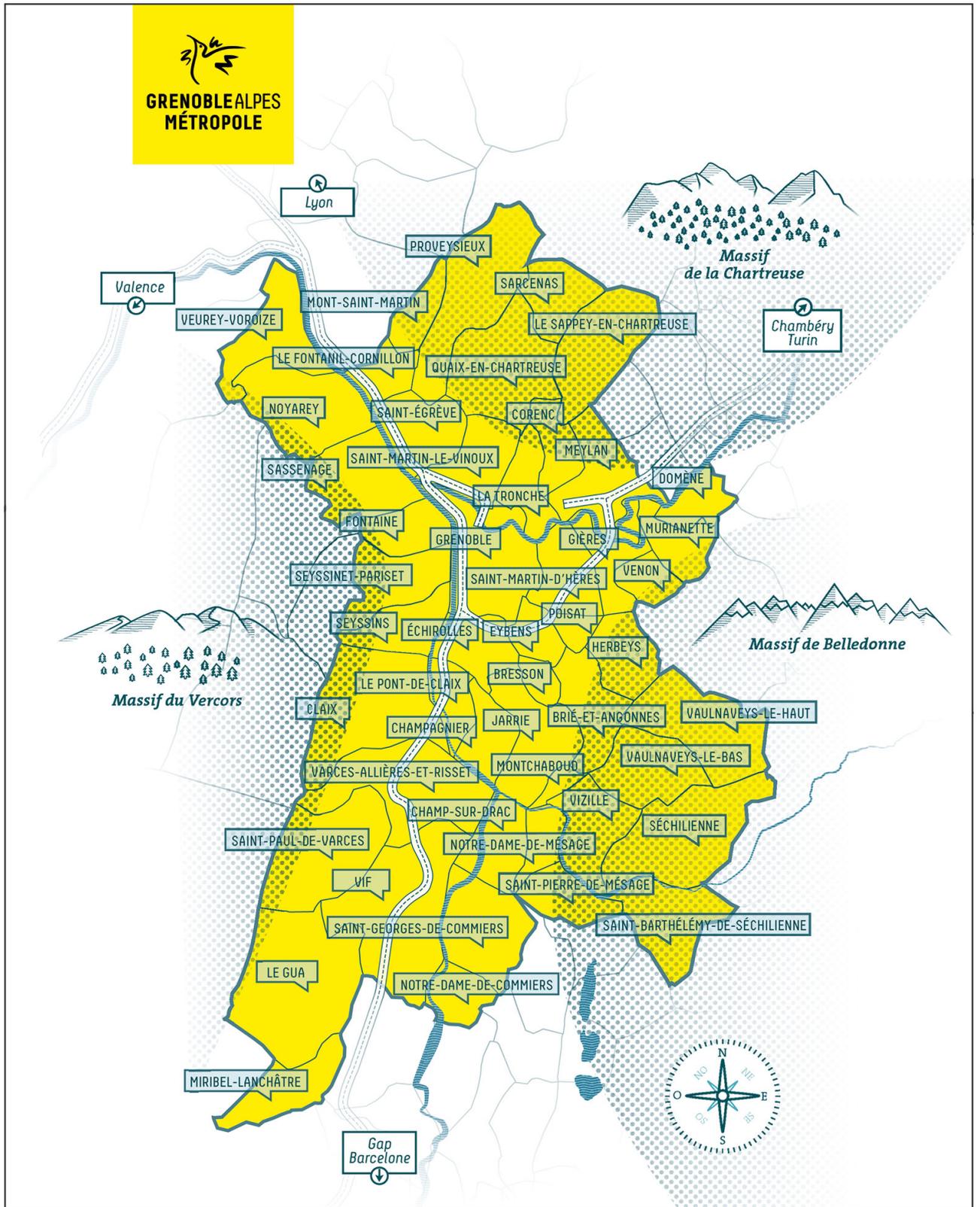
### Des opportunités foncières stratégiques pour un territoire dense et mixte

- Parcelles constructibles : sites disponibles ou mutables à court terme
- Sites dont la mutabilité est envisageable à plus long terme : requalification et renouvellement urbain



Polarité Sud : orientations urbaines pour un territoire dense et mixte, actif et attractif

Annexe iii : cartographie de la Métropole grenobloise (source : Grenoble Alpes Métropoles - 2015)



**Annexe iv : proposition réalisée par le forum du PREZEIS pour la 6ème conférence de la ville de Recife**



**PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social)  
X  
6ª Conferência Municipal da Cidade do Recife**

O **PREZEIS** pela sua própria origem, fruto da luta do povo pobre e sofrido do Recife, entende que, **O ESPAÇO URBANO**, está no centro dos conflitos entre **duas visões**, totalmente **antagônicas**:

- ❖ A visão empresarial que visa **priorizar o valor comercial do solo**. Ou seja, a **terra** (o solo) **é fonte de lucro e especulação**.
- ❖ A visão da população, e dos movimentos sociais, que prioriza **o seu valor de uso**, isto é, o solo como base para condições adequadas e satisfatória de moradia, ou seja, a **terra** (o solo) **existe para morar**.

Vivemos hoje, com essas duas visões se opõem. Uma visão de **cidade mercadoria** que ameaça o direito a moradia dos mais necessitados que ainda no Recife representam 40% da população. E outra visão de **Cidade de direito**, onde todas as pessoas possam viver dignamente.

**É preciso enfrentar esse projeto Cidade – Mercado que subordina o Estado e os direitos humanos aos interesses econômicos, lutando pelo direito a Cidade**. Ou seja, lutar pelo “garantia do direito a cidade sustentáveis, entendido como direito a terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, a infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer” para todos nós e para as futuras gerações. (**Lei do Estatuto da Cidade, no capítulo I, artigo 2º.**)

**E a melhor forma de garantir esses direitos é através de Gestão democrática** por meio da **participação popular**, que estimulem uma relação de co-responsabilidade entre Município e sociedade, ao mesmo tempo em que confere maior legitimidade a decisões e ações de governo.

**O Poder Público Municipal tem um papel importante**, de abrir espaços para democratizar radicalmente a cidade, ou seja, **abrir espaços de participação e consolidá-los**.

E o **Fórum do PREZEIS**, como um canal institucional de participação popular, **está aberto a este debate pelo direito a Cidade**.

Recife, 13 e 14 de junho de 2016

## Propostas em favor de uma cidade para todos

1. Reestruturar o PREZEIS, identificando seu espaço, como um importante Instrumento de Política e Planejamento urbano; bem como a Estrutura de Gestão do Poder Público para **garantir a efetivação de todos os serviços de urbanização e regularização fundiária das áreas ZEIS do Recife com o efetivo controle social;**
2. Implementar os **Instrumentos de Regularização Fundiária, previsto na Lei Federal nº. 11.977/2009**, que trata da: Regularização Fundiária de Interesse Social, Demarcação Urbanística, Legitimação de Posse, e Usucapião Extrajudicial (ou Administrativa);
3. Efetivar a elaboração e atualização dos **Planos Urbanísticos das áreas ZEIS**, condição essencial ao seu planejamento e sua regularização urbanística, condição esta prevista no Plano Diretor do Recife;
4. Transformar todas as áreas pobres em ZEIS
5. Criar um banco de terreno para ZEIS
6. Deixar 10% para habitação popular em projeto de grande impacto
7. Inibir a apropriação rentista e da especulação imobiliária na ZEIS
8. Construir pactos territoriais que assegurem de forma democrática o uso da cidade
9. Articular os Planos Urbanísticos e Ordenação Territorial, mediante uma relação convergente dos instrumentos de planejamento e sua aplicação ao território, observando o que dá a vida a Cidade, ou seja os seus diversos usos;
10. Instituir **audiências públicas** de forma garantir a participação popular em todas as **questões de direito a Cidade;**
11. Garantir a **representação do Fórum do PREZEIS** na composição do **Conselho Municipal da Cidade**, como o importante canal institucional de participação popular. Bem como **garantir uma composição mais democrática e representativa** do respectivo Conselho, **tendo como parâmetro à 5ª Conferência;**
12. Efetivar a oferta de serviços de assistências técnica, jurídica, social e urbanística gratuita as áreas ZEIS e demais população de baixa renda.

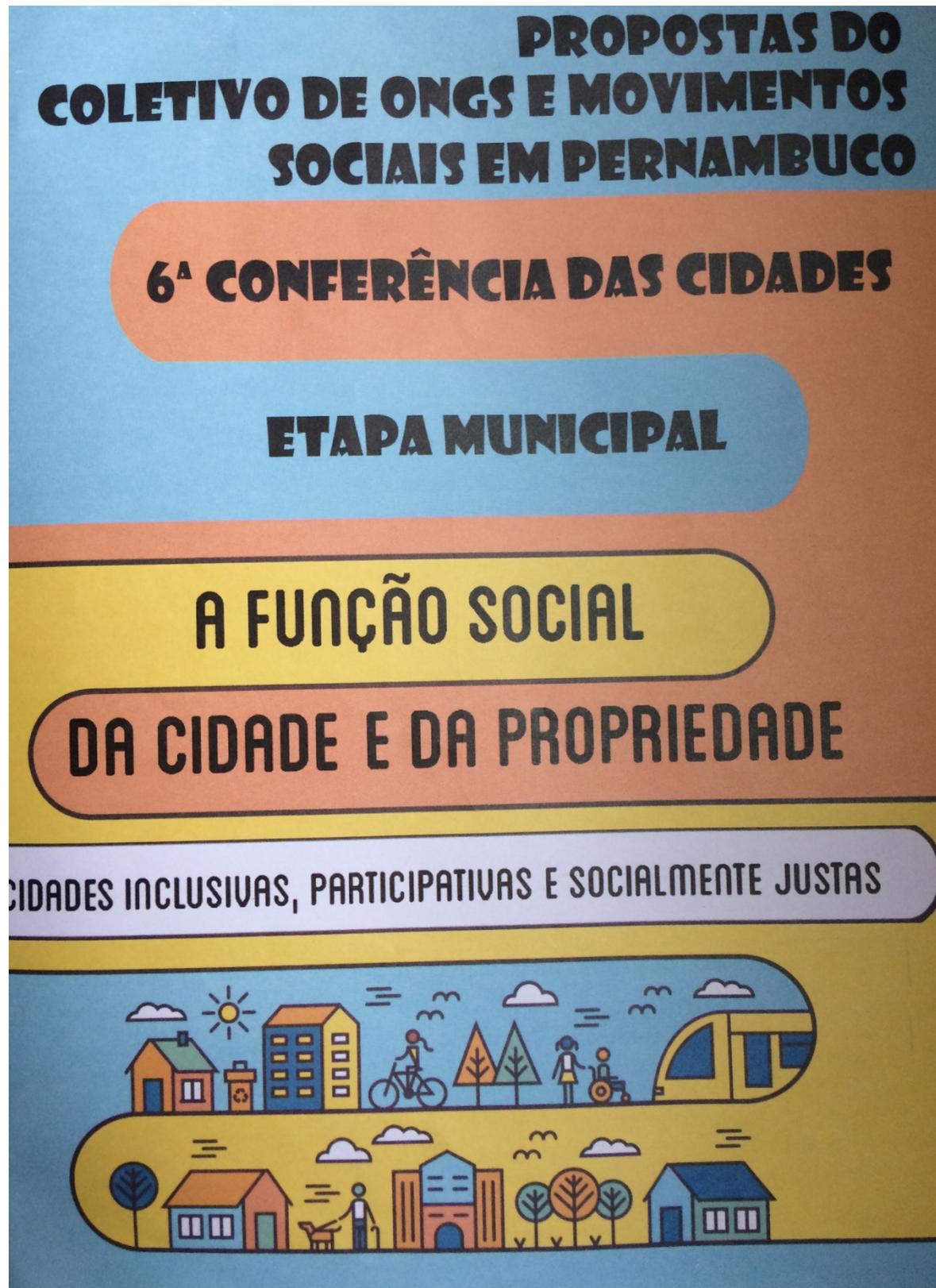
Recife, 13 e 14 de junho de 2016

**Fórum do PREZEIS**

# PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

- 1** Fim do direito de protocolo em toda legislação urbanística aprovada daqui em diante. As regras deverão ser autoaplicáveis e imediatamente aplicáveis. Colocar esta regra na Lei Orgânica;
- 2** Adotar na legislação, o conceito de fachada ativa, incentivando o uso misto no térreo das edificações, que transmite uma sensação de maior conforto, bem estar, segurança e movimento nas calçadas, integrando o espaço privado e o público;  
  
Implementação do CUT básico 1 em toda a cidade e inserção as áreas condominiais e de estacionamento no cálculo da área construída. Estimular uso misto em edifícios multifamiliares excluindo comércio e serviço da contabilidade da área construída;  
  
Regulamentação urgente da outorga onerosa do direito de construir, com coeficiente básico igual a 1 na cidade toda, inclusão das áreas de estacionamento no cálculo da área construída e bônus de área para HIS implementada no empreendimento;  
  
Regulamentação da outorga onerosa e criação de um fundo que destine 50% dessa receita para projetos de urbanização de ZEIS;  
  
Incentivar e regulamentar através da LUOS, o uso do comércio formal no terreno das edificações verticalizadas;
- 3** Realizar processo participativo de reforma tributária, determinando progressividade do IPTU também em função do valor, uso e localização do imóvel, e vinculando a arrecadação do ITBI à implementação de HIS e a equipamentos comunitários;
- 4** Transformar todas as comunidades de baixa renda, já cadastradas pela Prefeitura do Recife, em ZEIS;  
  
Criação de um banco de terrenos para garantir o atendimento à demanda habitacional das áreas ZEIS, quando da execução do seu plano urbanístico;  
  
Reestruturar o PREZEIS, como instrumento fundamental da política de habitação, visando reestruturar administrativamente a URB/Prezeis, ampliar a dotação orçamentária do Fundo do PREZEIS e garantir a execução do planejado;
- 5** Cota de solidariedade para empreendimentos de impacto de 10% da área construída total em HIS ou comércio popular no empreendimento ou 20% se implementado na vizinhança de até 500m;  
  
Criação de uma taxa de HIS obrigatória para empreendimentos com mais de 10mil m<sup>2</sup> de área construída, sendo 10% da área revertida para a construção de HIS no mesmo terreno ou 25% em terrenos em um raio máximo de 500m do empreendimento;
- 6** Promover uma política municipal de prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos, de forma a evitar situações de violência no âmbito das ocupações urbanas;
- 7** Elaborar planos e programas locais, com objetivos, diretrizes, metas, ações e recursos, por RPA, obedecendo ao Plano Diretor, considerando as características e necessidades das áreas (centralidades locais, habitação, infraestrutura, sistema viário);
- 8** Proibir novos shopping centers na área urbana e aumentar impostos e taxas sobre shopping centers existentes, destinando a arrecadação para o incentivo do comércio de rua, o comércio popular e mercados públicos;

Annexe v: proposition d'un collectif d'ONG et de mouvements sociaux pour la 6ème conférence de la ville



# GESTÃO PARTICIPATIVA

**1** Alteração da lei do Conselho da Cidade do Recife, reformando a proporção e a composição dos segmentos, respeitando a deliberação da 5ª Conferência da Cidade do Recife;

**3** Alterar a lei orgânica, plano diretor e legislações específicas para garantir que os espaços de gestão democrática exerçam o papel de propor, monitorar e deliberar sobre a política pública;

Simplificação da criação e trâmites de projetos de lei de iniciativa popular, incluindo a alteração da condição legal de "eleitor" para "morador" (mediante comprovação) dos bairros ou regiões nos casos de necessário recolhimento mínimo de assinaturas;

**5** Extensão da LAI - Lei de Acesso à Informação a empresas concessionárias de serviços públicos municipais, com sujeição aos mecanismos de fornecimento de informações relativas a um determinado serviço prestado à municipalidade;

Modernização, padronização e unificação da base tecnológica relativa ao armazenamento e recuperação de informações do Município, promovendo uma facilitação e ampliação do acesso cidadão à informação, sobretudo na modalidade de Transparência Ativa;

**6** Implantar processo de planejamento regionalizado participativo, contínuo, permanente, para definir diretrizes, estratégias e ações, previstas em Planos Locais, para construir um processo de pré-conferências, para alimentar a próxima conferência;

**2** Extinção do Conselho de Desenvolvimento Urbano, conforme deveria ter ocorrido com a criação do Conselho da Cidade, transferindo as competências do CDU para o Concidade;

Incorporação imediata do CDU ao Conselho da Cidade do Recife como câmara temática, como forma de garantir a integração do planejamento e o controle urbano, conforme deliberação de conferências anteriores;

**4** Democratizar o orçamento Público Municipal e o acesso à informação, assegurando a participação popular no processo de elaboração e de discussão das políticas urbanas;

Discussão ampliada com todos os segmentos da sociedade sobre o Plano Plurianual Orçamentário e sua aplicabilidade;

Inclusão na Lei Orgânica da obrigatoriedade de participação popular no orçamento municipal através de instrumentos como fóruns de debate sobre orçamento nas RPAs do Recife, com ações formativas para a população;

Realizar o Congresso da Cidade onde serão formuladas as diretrizes para o Plano Plurianual (PPA);

# MOBILIDADE/ACESSIBILIDADE

**1** Desenvolvimento de um programa de levantamento, vistoria, construção, manutenção e monitoramento permanente de calçadas junto aos proprietários, por meio de rodízio de regiões, a exemplo do Programa Minha Calçada na cidade de Porto Alegre;

Estabelecer como diretriz no Plano de Mobilidade, a proibição da redução da largura das calçadas;

Identificar áreas com grande fluxo de pedestres, articuladas com o transporte público, para implantar projetos de rotas acessíveis, com um desenho urbano voltado para a acessibilidade do pedestre;

**4** Identificar áreas passíveis de alargamento das calçadas, para permitir arborização e acessibilidade plena para toda a população;

Restringir o estacionamento em via pública, com eliminação completa de vagas em áreas residenciais, devendo a área ser aproveitada para ampliação de calçadas ou implementação de ciclovias, e cobrança, via parquímetro, nas áreas comerciais;

**2** Criação de faixas exclusivas de ônibus nos eixos principais e secundários definidos do Plano Diretor de 2008;

Potencializar o transporte público, oferecendo mais qualidade (número de linhas e conforto);

**3** Incluir vagas privadas de garagem no cálculo de área construída e sobretaxar estacionamento comercial (via IPTU, ISS e/ou taxas específicas) vinculando esta verba a melhorias no transporte público e nos modais não motorizados;

# HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

**1** Elaborar e implementar o plano de regularização fundiária das áreas pobres, com objetivo e metas para agilizar a regularização de áreas municipais, ter convênios com cartórios e ter núcleo para usucapião e defesa de famílias ameaçadas na moradia;

Garantir as assistências técnica e jurídica gratuitas para empreendimentos habitacionais de interesse social, melhorias habitacionais e regularização fundiária em assentamentos de baixa renda;

Regularizar os assentamentos de baixa renda a partir da implementação dos instrumentos de regularização fundiária sustentável, previstos na CF/88, no Estatuto da Cidade e na MP 2.220/2001 da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia;

Regularizar todos os assentamentos construídos pelo poder público, sem ônus para os beneficiários;

Fortalecimento da estrutura institucional da Gerência de Regularização Fundiária para implementação de uma política para áreas de baixa renda e ZEIS do Recife;

**5** Requalificar a área central da cidade, assegurando imóveis para produção de habitação de interesse social e consolidando os assentamentos existentes nessas áreas a partir de implementação de infraestrutura e regularização fundiária;

Transformar imóveis desocupados por mais de 5 anos no centro expandido em imóveis de interesse social, além da implementação de aluguel social e subsídios para manutenção de famílias de baixa renda nas áreas centrais.

**2** Priorizar nos projetos de habitação de interesse social a destinação de áreas coletivas e individuais para o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana;

Promover uma política de incentivo à qualificação das feiras agroecológicas e orgânicas, assim como fomentar a criação de novas unidades, sobretudo em áreas de baixa renda;

**3** Estimular e apoiar as experiências autogestionárias e associativas para construção de habitação de interesse social, promovendo apoio técnico, capacitação profissional e aproveitamento de mão de obra local na execução dos serviços;

**4** Garantir moradias para população de baixa renda que esteja em situação de risco socioambiental (encostas, alagados, insegurança social, ocupações e áreas em conflitos) e famílias atendidas pelo auxílio moradia;

Padrão mínimo de tipologia de baixa renda, considerando tamanho mínimo de 50 m<sup>2</sup> de área construída, ventilação e iluminação, área verde e qualidade dos serviços e materiais. Considerar as necessidades específicas de idosos e pessoas com deficiência;

## SANEAMENTO AMBIENTAL

**1** Recomposição da margem (APP) dos canais, riachos e rios e outras áreas públicas abandonadas com sistemas agroflorestais e projetos de agricultura urbana, de maneira a aliar preservação ambiental e segurança alimentar;

Um sistema de drenagem que seja pensado a partir do meio físico da cidade e seus pontos críticos. Educação ambiental funcionando paralelamente a isso;

**2** Implantar o programa de coleta seletiva em todas as áreas da cidade, eliminando os pontos de confinamento e assegurando o tratamento dos resíduos sólidos;

Implantar o programa de coleta seletiva em todas as áreas da cidade, eliminando os pontos de confinamento e assegurando o tratamento dos resíduos sólidos;

# TABLES

## TABLE DES FIGURES

|   |     |
|---|-----|
| Figure 1 : Périmètre du QPV Essarts-Surieux.....  | 9   |
| Figure 2 : quartier QPV et QVA inscrits au contrat de ville de l'agglomération grenobloise<br>.....                       | 10  |
| Figure 3 : cartographie de la ZEIS Coelhos .....  | 11  |
| Figure 4 : cartographie des ZEIS à Recife .....   | 12  |
| Figure 5 : Plan de la région métropolitaine de Recife .....   | 46  |
| Figure 6 : Chronologie comparée de la genèse de l'impératif participatif à Grenoble et Recife<br>.....                    | 86  |
| Figure 7 : Cais José Estelita.....  | 129 |
| Figure 8 : Maquette du projet Novo Recife .....   | 129 |
| Figure 9 : Organigramme simplifié de la ville d'Échirolles.....   | 155 |
| Figure 10 : frise temporelle de la concertation du projet de renouvellement urbain .....                                  | 165 |
| Figure 11 : chronologie comparée de l'institutionnalisation de l'impératif participatif à Recife<br>et Echirolles.....    | 171 |
| Figure 12 : Programme Minha Casa Minha Vida .....   | 175 |
| Figure 13 : composition légale d'une commission d'urbanisation et de légalisation .....                                   | 206 |
| Figure 14 : composition légale d'une chambre technique.....   | 206 |
| Figure 15 : composition légale du forum du PREZEIS .....  | 206 |
| Figure 16 : composition réelle du forum du PREZEIS.....   | 206 |
| Figure 17 : graphique comparatif de la composition théorique des chambres techniques et de<br>sa composition réelle ..... | 206 |
| Figure 18 : graphique comparatif de la composition théorique de la COMUL et de sa<br>composition réelle .....             | 206 |

|   |     |
|---|-----|
| Figure 19 : composition théorique des délégués pour la 6ème conférence de la ville de Recife .....  | 213 |
| Figure 20 : délégués inscrits à la 6ème conférence de la ville de Recife.....   | 213 |
| Figure 21 : plan directeur du Parque Capibaribe .....   | 219 |
| Figure 22 : rue Osvaldo Lima occupée par des commerçants informels .....  | 220 |
| Figure 23 : résidence capunga .....   | 223 |
| Figure 24 : occupation « Ocupe Estelita ».....  | 225 |
| Figure 25 : occupation « Residence Capunga » .....  | 225 |
| Figure 26 : quartier Capunga-Derby.....   | 226 |
| Figure 27 : composition des participants au débat final de l'activation Capunga" .....  | 227 |
| Figure 28 : débat final de l'activation Capunga.....  | 227 |
| Figure 29 : les six territoires d'intervention des centres sociaux et les 4 comités de quartier .....                                     | 230 |
| Figure 30 : composition du comité de quartier Ville Neuve du 29 mai 2015.....   | 231 |
| Figure 31 : comité de quartier du 29 novembre 2015.....   | 232 |
| Figure 32 : tract d'invitation du comité de quartier Ville Neuve .....  | 233 |
| Figure 33 : répartition des participants au réseau de territoire du centre social Surieux du 5 juin 2015.....                             | 234 |
| Figure 34, 35, 36 et 37 : évènement de restitution du 14 novembre sur la place du marché, exemple de microprojet et temps de travail..... | 237 |
| Figure 38, 39, 40, 41 : temps de travail, exemple et restitution des micro-projets .....  | 240 |
| Figure 42 : réunion publique de restitution du "printemps de la concertation".....  | 241 |
| Figure 43 : Limites des comités de quartier et des quartiers de la politique de la ville à Échirolles .....                               | 242 |
| Figure 44 : répartition de l'espace dans le forum du PREZEIS .....  | 272 |
| Figure 45 : 6ème conférence de la ville de Recife – Plénière et groupe de travail.....  | 281 |
| Figure 46 : Organisation spatiale de la salle à la 6ème conférence municipale de Recife ..  | 284 |
| Figure 47 : répartition de l'espace au débat de clôture de l'activation Capunga.....  | 290 |

|  |     |
|--|-----|
| Figure 48 : Répartition de l'espace durant le plateau radio .....  | 298 |
| Figure 49 : panneaux d'information .....   | 305 |
| Figure 50 : comité de quartier .....   | 305 |
| Figure 51 : Schéma de l'organisation spatiale du comité de quartier.....   | 305 |
| Figure 52 : Campagne politique dans la communauté de Coelhos .....   | 339 |
| Figure 53 et 54: Projet du Parque Capibaribe -Via Parque Graças et Jardim do Baoba ....  | 354 |
| Figure 55 : Organigramme de l'INCITI .....   | 357 |
| Figure 56 : Gouvernance réelle de l'INCITI .....   | 359 |
| Figure 57 : Palafittes de Coelhos.....   | 362 |
| Figure 58 : Palafittes de Coelhos.....   | 362 |
| Figure 59 : Logements sociaux prévus pour le relogement des habitants de Coelhos.....  | 363 |
| Figure 60 : Pré-projet du Parque Capibaribe envisagé à la suite de l'activation Capunga ..   | 365 |
| Figure 61 : gouvernance du projet du Parque da Capunga .....   | 370 |
| Figure 62 : gouvernance du projet de renouvellement urbain des Villeneuves en 2014.....  | 379 |
| Figure 63 : Gouvernance du projet de renouvellement urbain des Villeneuves en 2015.....  | 379 |
| Figure 64 : Perspective du projet Ylis et Célestria .....  | 387 |
| Figure 65 : Diagramme de causalité des formes de régulations formelles et non formalisées<br>engagées entre habitants et pouvoirs publics dans le cadre du projet de renouvellement<br>urbain Essarts-Surieux..... | 390 |
| Figure 66 : Organigramme des acteurs de la démocratie locale intervenant sur le territoire<br>Essarts-Surieux.....   | 392 |

## TABLE DES TABLEAUX

|   |     |
|---|-----|
| Tableau 1 : Récapitulatif des dispositifs participatifs et projets observés en fonction de l'engagement du chercheur.....             | 28  |
| Tableau 2 : Récapitulatif de la distribution des entretiens par terrain et types d'acteurs.....                                       | 29  |
| Tableau 3 : Distribution par segment des sièges pour le conseil de la ville de Recife et la conférence des villes du Pernambouc ..... | 216 |
| Tableau 4 : Causes de l'engagement participatif en fonction des instances.....  | 262 |
| Tableau 5 : Récapitulatif de la composition des plateaux radio.....   | 299 |
| Tableau 6 : Tableau récapitulatif des conditions procédurale de la délibération dans six cas étudiés.....                             | 324 |
| Tableau 7 : Évaluation de la qualité de la délibération par dispositifi .....   | 324 |
| Tableau 8 : Offre de participation à Recife pendant les deux premiers mandats de João Paulo (PT) .....                                | 349 |
| Tableau 9 : Distribution partisane des secrétaires du gouvernant de João Paulo (PT) pendant ces deux mandats .....                    | 350 |
| Tableau 10 : Evolution de la grille de salaire des boursiers de l'INCITI en fonction du niveau de diplôme.....                        | 355 |
| Tableau 11 : Synthèse des motifs de contournement des dispositifs participatifs formalisés.....                                       | 407 |

## TABLE DES ENCADRES

|  |     |
|--|-----|
| Encadré 1 : Le QPV Essarts-Surieux, la Ville Neuve d'Échirolles et les Villeneuves d'Échirolles et Grenoble .....                                | 9   |
| Encadré 2 : Échirolles — « Banlieue rouge » de l'agglomération grenobloise.....  | 10  |
| Encadré 3 : La ZEIS Coelhos .....  | 11  |
| Encadré 4 : Recife : « capitale brésilienne des inégalités ».....  | 13  |
| Encadré 5 : Le quartier Capunga-Derby .....  | 14  |
| Encadré 6 : Le projet <i>Teimosinho</i> .....  | 58  |
| Encadré 7 : Le plan de régularisation des zones spéciales d'intérêt social — organisation et fonctionnement (loi 14 947/87 du 30 mars 1987)..... | 110 |
| Encadré 8 : Le programme « mairie dans les quartiers » .....   | 112 |
| Encadré 9 : La première génération du budget participatif (1995-99) .....  | 115 |
| Encadré 10 : La consolidation du PREZEIS — La réforme de 1995 (Loi n° 16.113/95) .....   | 116 |
| Encadré 11 : La deuxième génération du budget participatif : Recife, « capitale nationale de la participation populaire » (2001-2004).....       | 119 |
| Encadré 12 : Le Parque Capibaribe : requalifier les berges du fleuve.....  | 132 |
| Encadré 13 : La concertation sur la salle polyvalente de La Butte et la voiture-bélier .....   | 143 |
| Encadré 14 : Réhabilitation des immeubles et augmentation des loyers.....  | 144 |
| Encadré 15 : De la maison des solidarités et des initiatives citoyennes (MSIC) à la municipalisation des centres sociaux .....                   | 147 |
| Encadré 16 : Une charte de la participation très largement approuvée.....  | 149 |
| Encadré 17 : Le centre social Village Sud (ex MSIC).....   | 152 |
| Encadré 18 : La ville contre l'État : l'instrumentalisation de la participation habitante - une pétition en faveur de la rénovation urbaine..... | 153 |
| Encadré 19 : Cadre réglementaire des conseils citoyens – extrait de l'article 7 de la loi n° 2014-173.....                                       | 160 |
| Encadré 20 : Extrait du compte rendu de la réunion .....   | 163 |

|  |     |
|--|-----|
| Encadré 21 : Processus de sélection de la commission d’urbanisation et de régularisation de la zone spéciale d’intérêt sociale de Coelhos.....                     | 207 |
| Encadré 22 : Le <i>Parque Capibaribe</i> : un projet en kit .....  | 218 |
| Encadré 23 : Étapes de mobilisation dans le cadre de l’activation Capunga (mai 2016 – octobre 2016).....   | 221 |
| Encadré 24 : Constitution et composition du conseil citoyen d’Essarts-Surieux.....   | 244 |
| Encadré 25 : Le refus de l’inscription de Jawad J. au conseil citoyen Essarts-Surieux : entre discrimination, ordre républicain et légitimité politique. ....      | 255 |
| Encadré 26 : Le forum du PREZEIS – 26 février 2016.....  | 272 |
| Encadré 27 : 6 <sup>ème</sup> conférence de la ville de Recife – 13 et 14 juin 2016.....   | 280 |
| Encadré 28 : GT5 – gestion participative .....   | 283 |
| Encadré 29 : La dispute contre Aderbal R.....  | 288 |
| Encadré 30 : Comité de quartier Ville Neuve – 29 mai 2015 .....  | 305 |
| Encadré 31 : La redéfinition des équipes et des salaires des membres de l’INCITI (janvier 2017).....   | 358 |
| Encadré 32 : La commission de relogement des habitants des palafittes de la ZEIS Coelhos .....   | 361 |
| Encadré 33 : Projet Parque da Capunga .....  | 366 |
| Encadré 34 : De l’expulsion des commerçants informels à la réunion du 23 février 2017 à l’UNINASSAU avec Janguê Diniz, PDG du groupe Ser Educacional.....          | 366 |
| Encadré 35 : Préfigurer le projet de renouvellement urbain Essarts-Surieux à la veille des élections municipales : la rampe d’accès à une copropriété privée. .... | 382 |
| Encadré 36 : Rencontrer les associations en amont des réunions publiques : mobiliser les acteurs locaux et désamorcer les conflits .....                           | 384 |
| Encadré 37 : Du blocage du chantier Ylis et Célestria à l’installation d’une permanence emploi à La Butte.....   | 386 |
| Encadré 38 : L’association Tous citoyens – Echirolles .....  | 400 |
| Encadré 39 - La démolition du 3bis Gâtinais.....   | 406 |

## TABLE DES PORTRAITS

|  |     |
|--|-----|
| Portrait 1 : Acácio Gil Borsoi (1924-2009) – coordinateur du projet de Cajueiro Seco.....  | 44  |
| Portrait 2 : Aécio Gomes – coordinateur de la communauté de recherche et d’action sociale<br>.....                                     | 60  |
| Portrait 3 : Jean-François Parent (1930-2017) .....  | 70  |
| Portrait 4 : Luis de la Mora – Sociologue et urbaniste engagé .....  | 97  |
| Portrait 5 : Renzo Sulli : Maire d’Échirolles (PCF).....   | 146 |
| Portrait 6 : Thierry Monel (premier adjoint au Maire) : de l’Alma Gare à Échirolles .....  | 167 |
| Portrait 7 : Emmanuel Chumiatcher (deuxième adjoint au Maire) : de l’UNEF à Échirolles<br>.....  | 168 |
| Portrait 8 : Raquel M. : Coordinatrice de l’équipe du projet urbanistique de la mission <i>Parque<br/>Capibaribe</i> .....             | 181 |
| Portrait 9: Armelle C.- Coordinatrice du projet de renouvellement urbain au sein de la<br>mission Villeneuve.....                      | 182 |
| Portrait 10 : Norah N. – directrice du service habitation à la l’entreprise d’urbanisation de la<br>ville de Recife (URB-Recife) ..... | 185 |
| Portrait 11 : Lorena S. – directrice générale adjointe de la Ville d’Echirolles.....   | 187 |
| Portrait 12 : Josinede S. - Coordinatrice du PREZEIS.....  | 188 |
| Portrait 13 : Soraya S. – Directrice générale adjointe aux solidarités et directrice du centre<br>communal d’action sociale.....       | 189 |
| Portrait 14 : Jorge S. - Premier représentant titulaire de la COMUL.....   | 210 |
| Portrait 15 : Watas S. - un jeune leader communautaire.....  | 211 |
| Portrait 16 : Le groupe Ser Educacional : « <i>O dono de Recife</i> » .....  | 221 |
| Portrait 17 : Cheima T. – Usagère du centre social et membre d’une association de la Ville<br>Neuve.....                               | 235 |
| Portrait 18 : L’atelier populaire d’urbanisme Villeneuve .....   | 238 |
| Portrait 19 : Le groupe de femmes turques et leur projet d’aires de repos.....   | 240 |

|  |     |
|--|-----|
| Portrait 20 : Fadoua A.- Présidente d'une association du quartier des Essarts .....  | 247 |
| Portrait 21 : Nadine B. - Le conseil citoyen, un premier engagement dans la vie de la cité .....   | 248 |
| Portrait 22 : Samira T. - De la CGT au conseil citoyen.....  | 249 |
| Portrait 23 : Soufiane E. - De président d'association des jeunes du quartier pendant le DSQ à membre du conseil citoyen .....               | 250 |
| Portrait 24 : Jawad J. - D'une jeunesse passée en prison à président d'une association en faveur de l'insertion.....                         | 257 |
| Portrait 25 : Alexandre P. - Coordinateur du programme droit à la ville au Cendhec.....  | 285 |
| Portrait 26 : João D. - Président de l'institut Pelopidas Silveira.....  | 286 |
| Portrait 27 : Aderbal R. - leader communautaire et coordinateur du PREZEIS.....  | 287 |
| Portrait 28 : Valérie J. - De Mai 68 au conseil citoyen.....   | 316 |
| Portrait 29 : Francisco C. - De consultant à conseiller du Maire de Recife .....   | 351 |
| Portrait 30 : João Braga - Secrétaire à la mobilité et au contrôle urbain (SEMOC) .....  | 372 |
| Portrait 31 : Sergio M. - De chef de cabinet du Ministre de la Santé à directeur de la responsabilité sociale du groupe Ser Educacional..... | 373 |
| Portrait 32 : Khedidja K. - D'attachée parlementaire à responsable du service développement local et citoyenneté.....                        | 393 |
| Portrait 33 : Samir K. - de « jeune de quartier » à directeur de centre social .....   | 394 |

# TABLE DES MATIÈRES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>REMERCIEMENTS</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>SOMMAIRE</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>Une approche par cas contrastés : les métropoles de Grenoble et Recife</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>La fabrique de la participation populaire : une sociologie comparée de l'action publique urbaine</b> .....   | <b>14</b> |
| La genèse .....   | 17        |
| L'institutionnalisation .....   | 18        |
| La participation .....  | 19        |
| La délibération.....  | 19        |
| Le gouvernement.....  | 20        |
| <b>À la recherche du « je-ne-sais-quoi » : l'histoire de deux ethnographies de la participation</b> .....   | <b>21</b> |
| « Faire l'urbaniste » : le choix d'une enquête en immersion.....  | 21        |
| Se distancier : de l'ethnographie à l'histoire croisée.....   | 26        |
| <b>Organisation de la thèse</b> .....   | <b>32</b> |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : LA PARTICIPATION A TRAVERS L'HISTOIRE CROISEE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE GRENOBLOISE ET DU PREZEIS RECIFENSE</b> .....                        | <b>34</b> |
| Chapitre 1. La genèse : d'une revendication d'un droit à la ville à l'impératif participatif.....   | 37        |
| <b>1 De <i>Cajueiro Seco</i> au programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt social (PREZEIS) : un droit à la ville par le bas ? (1963-1987)</b> ..... | <b>40</b> |
| 1.1 Les prémisses d'un droit à la ville : l'expérience avortée de <i>Cajueiro Seco</i> (1963-1964).....   | 41        |
| 1.2 Accalmie participative et périphérisation des classes populaires (1964-1979).....   | 49        |
| 1.3 Entre pression populaire et financements internationaux : vers une redémocratisation de l'action publique (1979-1983) .....                                     | 52        |
| 1.4 La création des ZEIS et du PREZEIS : l'institutionnalisation d'un droit à la ville des classes populaires (1983 - 1987) .....                                   | 57        |
| <b>2 De l'utopie des Villeneuves au développement social des quartiers (DSQ) : un droit à la ville par le haut ? (1961-1990)</b> .....                              | <b>67</b> |
| 2.1 Du plan Bernard à l'émergence de la « deuxième gauche » grenobloise (1961-1965) : les limites de la planification par l'Etat.....                               | 68        |
| 2.2 Les Villeneuves : la concrétisation du <i>Droit à la ville</i> (1965-1977).....   | 71        |

|  |   |            |
|--|---|------------|
| 2.3  | De l'expérience grenobloise à <i>Ensemble, refaire la ville</i> (1977-1983) : la systématisation de l'impératif participatif.....   | 77         |
| 2.4  | De la fin de l'ère Dubedout au DSQ (1983-1991) : la politique de la ville face au tournant néolibéral.....                          | 81         |
| <b>3</b>   | <b>« L'impératif participatif » : entre droit à la ville des classes populaires et légitimation de l'ordre néolibéral.....</b>      | <b>85</b>  |
| 3.1  | Un impératif commun : le droit à la ville des classes populaires.....   | 85         |
| 3.2  | Les intermédiaires, acteurs de l'hybridation de l'impératif participatif.....   | 92         |
| 3.3  | « projet révolutionnaire » ou accompagnement du tournant neoliberal ? les chemins tortueux de la genèse de la participation.....    | 99         |
|  | <b>Conclusion du chapitre 1.....</b>  | <b>104</b> |
| Chapitre 2. Une institutionnalisation différenciée (et inaboutie) de l'offre de participation populaire..... |   |            |
|  |   | 106        |
| <b>1</b>   | <b>Du PREZEIS à « Recife Participa » : de l'autogestion à la consultation (1986-2016) ...</b>                                       | <b>109</b> |
| 1.1  | Le premier gouvernement Jarbas : l'approfondissement de la démocratie (1986-1988).....  | 109        |
| 1.2  | Les années PMDB et PFL: De la gestion démocratique de la ville à l'entrepreneuralisme urbain (1993-2000).....                       | 114        |
| 1.3  | La premières années PT, l'émergence d'une offre participative concurrentielle (2001-2005).....                                      | 118        |
| 1.4  | Les dernières années du PT : les intérêts économiques au détriment des institutions participatives (2006-2012).....                 | 122        |
| 1.5  | Le PSB : rationalisation participative et planification stratégique (2013 - 2016).....  | 131        |
| <b>2</b>   | <b>...Du DSQ au PNRU 2 : du développement social au développement local (1990 - 2015) .....</b>                                     | <b>135</b> |
| 2.1  | L'époque DSQ (1990-1994) : La difficile conciliation des stratégies urbaines aux problématiques sociales.....                       | 137        |
| 2.2  | De l'approfondissement de la politique de développement social à l'émergence d'une offre de participation publique (1995-2005)..... | 145        |
| 2.3  | Du développement social au développement local : vers la rationalisation de l'offre de participation publique (2005-2013).....      | 150        |
| 2.4  | De la réforme de la politique de la ville au conseil citoyen Essarts-Surieux (2013-2015).....                                       | 157        |
| <b>3</b>   | <b>Institutionnaliser la participation populaire : fragmenter la démocratie urbaine ?... 170</b>                                    |            |
| 3.1  | Des contextes d'institutionnalisation différents.....   | 172        |
| 3.2  | Les architectes, les modernisatrices et les militantes.....   | 180        |
| 3.3  | Une institutionnalisation inaboutie de la participation : des démocraties urbaines fragmentées ? .....                              | 191        |
|  | <b>Conclusion chapitre 2 .....</b>  | <b>196</b> |
|  | Conclusion 1 <sup>ERE</sup> partie.....   | 197        |

**DEUXIÈME PARTIE : ETHNOGRAPHIES COMPAREES DES  
GOUVERNANCES PARTICIPATIVES DES PROJETS DE REQUALIFICATION  
URBAINE..... 199**

Chapitre 3. Participer : entre engagement et segmentation des publics.....202

**1 Des publics populaires ? les dispositifs participatifs organisés par la société civile  
recifense ..... 204**

- 1.1 L'élection non démocratique des leaders communautaires du PREZEIS .....204
- 1.2 Les mobilisations éclatées de la 6<sup>e</sup> conférence de la ville ..... 212
- 1.3 L'activation de l'INCITI : faire les projets différemment pour mobiliser .....217

**2 Un difficile renouvellement des publics : les errements de l'administration municipale  
échirolloise ..... 229**

- 2.1 Des dispositifs par publics : des pratiques de mobilisation différenciées.....229
- 2.2 Expérimenter l'espace public : un renouvellement des pratiques de mobilisation ..... 235
- 2.3 Le conseil citoyen Essarts-Surieux : un renouvellement des pratiques de mobilisation sous  
contrôle ..... 241

**3 Une participation limitée : vers une segmentation des publics ? .....253**

- 3.1 « Participation », « participation populaire », et « participation sociale » : des conceptions  
différenciées de la représentation des classes subalternes..... 253
- 3.2 Des évolutions procédurières aux effets divers..... 254
- 3.3 « faire ensemble » : vers une esthétisation des pratiques de mobilisation ? .....258
- 3.4 Pourquoi participer ? Des engagements participatifs différenciés ..... 261

**Conclusion chapitre 3.....265**

Chapitre 4. Délibérer : conditions organisationnelles, conflits de représentation et  
relation de pouvoir .....267

**1 Articuler participation du plus grand nombre et délibération de qualité : le défi  
recifense ..... 271**

- 1.1 Représenter les pauvres et délibérer : l'impossible mission du forum du PREZEIS.....271
- 1.2 Mobiliser, représenter et voter à la 6<sup>ème</sup> conférence municipale de la ville..... 279
- 1.3 Construire un consensus autour du *Parque Capibaribe* ..... 288

**2 Coordonner les dispositifs participatifs : l'échec échirollois ..... 296**

- 2.1 Un dispositif délibératif : le plateau radio ..... 297
- 2.2 Un dispositif hors de contrôle : un atelier du *printemps de la concertation*..... 302
- 2.3 Un dispositif sous-contrôle : le comité de quartier Ville Neuve ..... 304
- 2.4 La difficulté de construire une demande collective : le cas du conseil citoyen Essarts-Surieux  
.....311

**3 Repenser les liens entre société civile et pouvoirs publics : vers une analyse  
relationnelle de la délibération ..... 321**

|  |  |            |
|--|--|------------|
| 3.1  | Des conditions organisationnelles hétérogènes : des données contextuelles de la délibération<br>322                            |            |
| 3.2  | Les dilemmes de la représentation-incarnation dans la délibération démocratique .....  | 327        |
| 3.3  | Liens politiques, professionnels et ancrage territorial : les clefs pour une analyse<br>relationnelle de la délibération ..... | 333        |
| <b>Conclusion chapitre 4 .....</b>   |  | <b>343</b> |
| Chapitre 5. Gouverner : entre dispositifs institutionnalisés et régulations non formalisées<br>..... |  | 345        |
| <b>1 L’informalisation du gouvernement urbain <i>recifense</i>.....</b>                              |  | <b>348</b> |
| 1.1  | Une formalisation à géométrie variable .....   | 349        |
| 1.2  | La fin de la démocratie participative : quand l’exception devient la règle .....   | 352        |
| 1.3  | Quand les inégalités structurelles dominent : l’avènement du scénario néolibéral .....   | 364        |
| <b>2 La formalisation de la gouvernance urbaine grenobloise .....</b>                                |  | <b>375</b> |
| 2.1  | Les pratiques non formalisées comme alternative au tropisme procédural et à l’éclatement du<br>pouvoir local.....              | 376        |
| 2.2  | La résolution non formalisée des problèmes sociaux : l’impossible dépassement de la<br>démocratie de proximité.....            | 381        |
| 2.3  | La systématisation des pratiques discretionnaires : le leurre de la modernisation<br>participative ?.....                      | 391        |
| <b>3 Des régulations au péril de la démocratie ? .....</b>   |  | <b>402</b> |
| 3.1  | Des pratiques gouvernementales non formalisées et non publiques diverses .....   | 402        |
| 3.2  | Des pratiques « contre l’Etat, tout contre » .....   | 408        |
| 3.3  | Des démocraties urbaines en péril .....  | 413        |
| <b>Conclusion chapitre 5.....</b>  |  | <b>419</b> |
| Conclusion 2 <sup>EME</sup> partie .....   |  | 421        |
| <b>CONCLUSION GENERALE .....</b>   |  | <b>422</b> |
|  | Faire participer et participer, faute de mieux.....  | 422        |
|  | Des démocraties urbaines fragmentées .....   | 423        |
|  | Des dispositifs participatifs au péril des systèmes démocratiques locaux.....  | 424        |
|  | Des impératifs participatifs évolutifs .....   | 425        |
|  | La fabrique de la participation publique au-delà des cas grenoblois et <i>recifense</i> .....                                  | 426        |
|  | Etudier « les coulisses » : un nouveau défi pour la recherche en urbanisme.....  | 428        |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>  |  | <b>430</b> |
| <b>ANNEXES .....</b>   |  | <b>450</b> |
| <b>TABLES .....</b>  |  | <b>460</b> |
|  | Table des figures.....   | 460        |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| Table des tableaux .....        | 463        |
| Table des encadrés.....         | 464        |
| Table des portraits .....       | 466        |
| <b>TABLE DES MATIÈRES .....</b> | <b>468</b> |
| <b>GLOSSAIRE .....</b>          | <b>473</b> |

# GLOSSAIRE

ACSé : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

ADL – PV : agent de développement local – politique de la ville

ADATE : l'association dauphinoise pour l'accueil des travailleurs étrangers

ADELS : association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale

AEIS : aires spéciales d'intérêt social

AFD : agence française de développement

AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage

ANRT : l'agence nationale pour la recherche et technologie

ANRU : agence nationale de la rénovation urbaine (à partir de 2012, agence nationale pour le renouvellement urbain)

APU : atelier populaire d'urbanisme

ARIES : agence Recife pour l'innovation et la stratégie

AUA : atelier d'architecture et d'urbanisme

AUAG : agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise

AURG : agence d'urbanisme de la région grenobloise

AS : association des sociologues du Pernambouc

ASSFAM : Association de Samu social et familial et d'aide au migrants

BID : banque interaméricaine de développement

BM : banque mondiale

BNH : banque nationale d'habitation

CAF : caisse d'allocation familiale

CAU-PE : Conseil d'architecture et d'urbanisme du Pernambouc

CCAS : centre communal d'action sociale

CCVL : comités de concertation de la vie locale

CDU : conseil de développement urbain

CEAS : centre d'études et d'action sociale

CEB : communautés ecclésiastiques de base

CENDHEC : centre Dom Helder Camara d'études et d'action sociale

CES-ANRU : comité d'évaluation et de suivi de l'agence nationale pour la rénovation urbaine

CFDT : confédération française démocratique du travail

CGET : commissariat général à l'égalité des territoires

CIAPA : communauté interdisciplinaire d'action recherche et apprentissage

CIFRE : convention industrielle de formation par la recherche en entreprise

CIS : communauté d'intérêt sociale

CJP : commission justice et paix

CNPq : conseil national de développement scientifique et technologique

COHAB-PE : compagnie d'habitation du Pernambouc

COMUL : commission d'urbanisation et de légalisation

ConCidades : Conseil de la ville

CPAS : centre de recherche et d'action sociale

CREPAH : centre de réalisation d'étude pour la planification, l'aménagement et l'habitat

CUCS : contrat urbain de cohésion sociale

DDE : direction départementale de l'équipement

DEA : diplôme d'étude appliqué

DEM. Parti démocrates

DGS : direction générale des services

DIV : direction interministérielle des villes

DPHAN : direction du patrimoine historique et artistique national

DSQ : Développement social des quartiers

EDL : égalité-démocratie locale

EELV : Europe écologie les verts

ENSAG : école nationale supérieure d'architecture de Grenoble

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

ETAPAS : équipe technique d'assistance, de recherche et d'action sociale

FCP : fondation pour la maison populaire

FCS : fonds de cohésion sociale

FIDEM : fondation de développement métropolitain

FUNDAJ : fondation Joaquim Nabuco

GAJOP : cabinet d'assistance juridique des organisations populaires

GAM : groupe d'action municipale

GIS : groupement d'intérêt scientifique

GPV : grands projets de ville

GUSP : gestion urbaine et sociale de proximité

HLM : habitation à loyer modéré

HVS : Habitat et vie sociale

IAB : institut des architectes du Brésil

IBGE : institut brésilien de géographie et de statistiques

IBOPE : institut brésilien de l'opinion publique et de statistique

IGA : institut de géographie alpine

IHEAL : institut des hautes études sur l'Amérique Latine

INSEE : institut national de statistiques et études économiques

IPHAN : institut du patrimoine historique et artistique national

IUG : institut d'urbanisme de Grenoble

LC : ligue paysanne

LUOS : loi d'utilisation et d'occupation des sols

MCP : mouvement de culture populaire

MDB ; mouvement démocratique brésilien  
MDU : master en développement urbain  
MJC : maison de la jeunesse et de la culture  
MSIC : maison des solidarités et des initiatives citoyennes  
MPF : ministère public fédéral  
MST : mouvement sans terre  
MTST : mouvement des travailleurs sans toit  
NPC : centres de planification communautaires  
NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain  
OAB : ordre des avocats brésiliens  
ONG : organisation non-gouvernementale  
OP : Budget participatif  
OPU : opération de renouvellement urbain  
PAC : programme d'accélération de la croissance  
PAN : parti des retraités de la nation  
PC do B : parti communiste Brésilien  
PCF : parti communiste français  
PCR : mairie de Recife  
PDCR : plan directeur de développement de la ville de Recife  
PDT : parti démocratique travailliste  
PFL : parti du front libéral  
PLANHAP : plan national de l'habitat populaire

PMDB : Parti du mouvement démocratique brésilien  
PMN : parti de la mobilisation nationale  
PNRU : Programme national de renouvellement urbain  
PPS : parti populaire socialiste  
PROFILURB : programme de financement des îlots urbanisés  
PREZEIS : Programme de régularisation des zones spéciales d'intérêt social  
PROMORAR : Programme d'éradication des sous-habitations  
PRP : parti républicain progressiste  
PT : Parti des travailleurs  
PTC : parti travailliste chrétien  
PS : Parti socialiste  
PSB : Parti socialiste brésilien  
PSDB : parti de la social-démocratie brésilienne  
PSL : parti social libéral  
PSOL : parti socialisme et liberté  
PST ; parti social travailliste  
PSU : parti socialiste unifié  
QPV : quartier de la politique de la ville  
RAC ; recherche action collaborative  
RMI : revenu minimum d'insertion  
RMR : région métropolitaine de Recife  
RPA : région politico-administrative  
RPR : rassemblement pour la République  
SAC : système d'action communautaire

SADI : société d'aménagement du département de l'Isère

SEBRAE : service brésilien d'appui aux très petites entreprises

SEMOC : secrétariat à la mobilité et au contrôle urbain

SEPLAN : secrétariat à l'aménagement urbain et à l'environnement

SIEPARG : syndicat intercommunal d'études programmation et aménagement de la région grenobloise

SIEPURG : Syndicat intercommunal d'études des problèmes d'urbanisme dans la région grenobloise

SFIO : section française de l'Internationale ouvrière

SMAS : secrétariat à l'environnement et au développement économique

SRU : solidarité et renouvellement urbain

SSCM : service social contre le mocambo

SUDENE : surintendance pour le développement du Nordeste

UFPE : université fédérale du Pernambouc

UNEF-ID : union nationale des étudiants de France – indépendante et démocratique

UPMF : université Pierre Mendès France

URB-Recife : entreprise d'urbanisation de la ville de Recife

ZEIS : Zone spéciale d'intérêt social

ZEOT : zone d'occupation transitoire

ZSP : zone de sécurité prioritaire

ZUP : zone à urbaniser en priorité

ZUS : zone urbaine sensible