



HAL
open science

Qui est légitime pour représenter les intérêts de la population ? Luttes urbaines et institutions participatives à Paris et en Espagne

Héloïse Nez

► **To cite this version:**

Héloïse Nez. Qui est légitime pour représenter les intérêts de la population ? Luttes urbaines et institutions participatives à Paris et en Espagne. *Revue internationale de politique comparée*, 2013, 20 (1), pp.7-23. hal-00916138

HAL Id: hal-00916138

<https://hal.science/hal-00916138>

Submitted on 11 Dec 2013

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.

Qui est légitime pour représenter les intérêts de la population ? Luttes urbaines et institutions participatives en France et en Espagne

Héloïse Nez¹ (version auteur)

En France comme en Espagne, dans des contextes politiques marqués d'une part par le centralisme gaullien (1958-1969) et d'autre part par la dictature franquiste (1939-1975), des mouvements sociaux urbains émergent dans les années 1960-1970² pour revendiquer de meilleures conditions de vie et le droit de participer à l'élaboration des politiques publiques, notamment dans le champ urbain³. Dans un contexte renouvelé, marqué notamment par une crise de la représentation politique⁴, les associations de quartier héritières de ces mouvements contestataires sont reconnues dans les années 1980-1990 comme des partenaires des pouvoirs publics locaux, passant ainsi de la contestation à la négociation⁵. Depuis une décennie, les autorités locales créent de nouvelles institutions participatives s'adressant aux citoyens non organisés, tels que les budgets participatifs, les jurys citoyens ou certains conseils de quartier⁶, remettant ainsi en cause le rôle de représentants officiels des intérêts de la population que les associations avaient progressivement acquis. Cet article revient sur cette trajectoire des associations de quartier en France et en Espagne, qui sont passées de la contestation à la négociation tout en continuant souvent à protester en marge de la concertation institutionnelle⁷, en interrogeant la conception de l'intérêt général et de la représentation dont elles se réclament. Comment les associations ont-elles été progressivement reconnues, dans le champ urbain, comme représentantes de la population par les pouvoirs publics ? Pourquoi les

¹ Héloïse Nez est maîtresse de conférences en sociologie à l'Université de Tours, membre de l'UMR Cités, Territoires, Environnement et Sociétés (CITERES) et chercheure associée au Centre d'étude des mouvements sociaux de l'Institut Marcel Mauss (CEMS-EHESS) (heloise.nez@univ-tours.fr).

² CASTELLS M., *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, Maspero, 1973 ; BORJA, J., *Movimientos sociales urbanos*, Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos, 1975 ; CHERKI, E., MEHL, D., « Quelles luttes ? Quels acteurs ? Quels résultats ? », *Autrement*, n° 6, 1976, p. 6-19 ; CASTELLS M., *The City and the Grassroots. A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, University of California Press, 1983 ; CHERKI, E., MEHL, D. (dir.), *Contre-pouvoirs dans la ville. Enjeux politiques des luttes urbaines*, Paris, Autrement, 1993.

³ Dans l'Espagne de Franco, leurs revendications concernent également le retour des libertés et de la démocratie.

⁴ De nombreux travaux décrivent cette crise de la représentation politique, qui se traduit par la montée des taux d'abstention lors des élections et l'expression d'un sentiment de défiance vis-à-vis du personnel politique (voir, par exemple, TOSCAL, M., MONTERO, J. R., *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social capital, institutions, and politics*, London/New York, Routledge, 2006).

⁵ NAVARRO, C., *El sesgo participativo*, Córdoba, CSIC/IESA, 1999 ; RENAUD, Y., « De la contestation à la concertation », *Annales de la recherche urbaine*, n° 89, 2001, p. 62-69.

⁶ Sur ces nouveaux dispositifs participatifs, voir notamment : FONT, J. (dir.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001 ; AVRITZER, L., NAVARRO, Z. (dir.), *A inovação democrática no Brasil. O orçamento participativo*, São Paulo, Cortez, 2002 ; FUNG A., WRIGHT E. O., *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London/New York, Verso, 2003 ; BACQUÉ, M.-H., REY, H., SINTOMER, Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005 ; BLONDIAUX, L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualités de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008 ; SMITH, G., *Democratic Innovations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

⁷ BLATRIX, C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n° 57, 2002, p. 79-102 ; RUI, S., VILLECHAISE, A., « Les associations face à la participation institutionnalisée. Les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et Sociétés*, n° 123, 2005, p. 21-36 ; NEZ H., « De l'expertise associative à la constitution d'un contre-pouvoir : action collective et concertation institutionnelle à Paris Rive Gauche », *Espaces et Sociétés*, n° 151, 2012, p. 139-154.

responsables politiques locaux ont-ils récemment cherché à mettre en place des institutions participatives qui dépassent ces cercles associatifs, en faisant appel à tous les citoyens ? Comment les associations justifient-elles leur revendication à parler au nom des habitants et défendent-elles leur rôle de représentants officiels des intérêts de la population, face à l'irruption de nouveaux publics au sein d'institutions participatives destinées aux citoyens « ordinaires » ? Les tensions entre citoyens organisés et non organisés au sein de ces dispositifs permettent d'interroger tant la qualité et le pluralisme de la représentation des associations, que la conception de l'intérêt général et de la représentativité dont se réclament divers acteurs qui cherchent à influencer sur les politiques urbaines à l'échelle locale.

Notre analyse s'appuie sur une enquête ethnographique menée pendant trois ans à Paris et Cordoue, deux villes européennes qui s'inscrivent dans des contextes politiques, socio-économiques et urbains différents, mais qui partagent une forte tradition associative sur les questions urbaines et qui ont récemment mis en place des dispositifs faisant appel à la participation de tous les citoyens. Nous avons choisi d'analyser les cas de Paris et de Cordoue, car ils sont emblématiques des modèles de démocratie participative qui prévalent à l'échelle nationale : en France, une démocratie de proximité qui se limite à des instances consultatives, où l'élu garde le monopole de l'intérêt général ; en Espagne, une démocratie traditionnellement basée sur les associations de quartier, qui évolue ces dernières années vers des formes de participation plus individuelles et décisionnelles. À Paris, nous avons mené un travail sur la généalogie de la démocratie participative, en analysant la trajectoire du mouvement associatif depuis les luttes urbaines des années 1960-1970 jusqu'à l'émergence d'associations de défense du cadre de vie dans les années 1980-1990⁸. Nous avons également suivi trois dispositifs participatifs dans lesquels les conseils de quartier, composés en partie de citoyens tirés au sort sur listes électorales, sont les principaux interlocuteurs des pouvoirs publics : le budget participatif de la voirie dans le 20^e arrondissement, le collectif citoyen sur la requalification du boulevard Belleville et le comité permanent de concertation sur la zone d'aménagement concertée (ZAC) Paris Rive Gauche dans le 13^e arrondissement. Notre analyse à Cordoue, troisième ville d'Andalousie, concerne différentes formes de participation sur les questions urbaines : des instances traditionnelles de participation basées sur une représentation associative, mises en place au retour de la démocratie (conseils de secteur, conseils thématiques, conseil du mouvement citoyen), et le budget participatif initialement basé sur une participation universelle. Notre méthode combine l'observation de réunions d'associations de quartier et d'institutions participatives, et la réalisation d'entretiens semi-directifs avec différents types d'acteurs (élus, techniciens, responsables associatifs et citoyens investis à titre individuel). Au total, nous avons mené, principalement d'octobre 2006 à juillet 2009, plus de 80 entretiens et près de 120 observations à Paris et Cordoue.

Nous montrerons, dans un premier temps, comment les pouvoirs publics locaux ont progressivement reconnu un rôle de représentation aux associations luttant sur les questions urbaines, en les intégrant à la gestion locale par la création d'institutions participatives basées sur une participation exclusivement associative. Il s'agira, ensuite, de voir pourquoi les autorités locales ont récemment mis en place des processus faisant appel à la participation de toute la population, en intégrant les citoyens non organisés dans la gestion locale, et comment elles justifient cette nouvelle conception de la participation citoyenne, notamment par une remise en cause de la représentativité du mouvement associatif. Finalement, nous analyserons les conflits de légitimité qui émergent entre citoyens organisés et citoyens non organisés au sein de ces nouveaux espaces politiques, qui se traduisent par un affrontement sur la

⁸ BUSQUET, G., CARRIOU, C., FLAMAND, A., NEZ, H., « La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Delanoë (2001-2008). Une "nouvelle ère démocratique" ? » in BACQUE M.-H., SINTOMER Y., FLAMAND A., NEZ H. (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Adels/Yves Michel, 2010, p. 137-155.

conception de la représentation et de l'intérêt général, et passent par un enjeu de reconnaissance de certains savoirs citoyens.

Des luttes urbaines à la reconnaissance institutionnelle des associations

Si les contextes politiques, sociaux et urbains diffèrent en France et en Espagne, des mouvements sociaux urbains émergent à partir des années 1960 dans l'Hexagone et au début des années 1970 dans l'Espagne franquiste, avec pour points communs des revendications sur la démocratisation des décisions en matière d'aménagement des villes, à travers la promotion de la participation des habitants et la réclamation d'un « droit à la parole » sur les affaires qui les concernent. La reconnaissance progressive de leur capacité de représentation des intérêts de la population aboutit à la mise en place d'institutions participatives sur une base associative, qui convertissent ces associations en principales interlocutrices des pouvoirs publics.

Une capacité de représentation progressivement reconnue

À Paris, de nombreuses luttes sociales émergent dès les années 1960, sur la question des transports en commun⁹ et du logement, par exemple en réaction à des projets de « rénovations-expulsions »¹⁰. Il en est ainsi de l'association pour le développement et l'aménagement du 13^e arrondissement (Ada 13), qui s'investit depuis 1964 contre le projet de rénovation du quartier « Italie », pour lutter contre un urbanisme spéculatif de dalles et de tours, contre les expulsions et pour l'information aux habitants. Ces mouvements sociaux urbains connaissent une inflexion dans les années 1980-1990, avec leur entrée dans la gestion de la ville pour négocier l'évolution de projets urbains avec les pouvoirs publics locaux, qui se traduit par un repositionnement des acteurs issus des luttes urbaines et l'apparition de nouveaux acteurs associatifs. Des associations de défense du cadre de vie émergent ainsi dans l'Est parisien, avec l'organisation des classes moyennes, et se mobilisent contre l'urbanisme planificateur de la ville¹¹. Développant de nouveaux répertoires d'action, plus institutionnels et moins radicaux, elles s'imposent peu à peu comme les interlocutrices des pouvoirs publics et contribuent à véhiculer une nouvelle culture de l'action publique substituant le « partenariat » à la « contestation »¹². La concertation mise en place au début des années 1980 dans le cadre de la rénovation du quartier de La Goutte d'Or dans le 18^e arrondissement¹³ et l'action engagée par la Bellevilleuse à partir de 1989 contre le projet de rénovation du Bas-Belleville dans le 20^e arrondissement¹⁴ fournissent de bons exemples de ces nouveaux modes d'action. Par ailleurs, l'association Tam-Tam (Tolbiac-Austerlitz-Masséna), créée en 1990 dans le cadre du projet de la ZAC Paris Rive Gauche, déploie de nouvelles stratégies de mobilisation au-delà de la sphère politique en pratiquant l'attaque en justice pour arrêter les

⁹ CHERKI, E., MEHL, D., *op. cit.*, 1976.

¹⁰ Notre analyse des mouvements sociaux urbains à Paris s'appuie sur un article collectif. BUSQUET, G., CARRIOU, C., FLAMAND, A., NEZ, H., *op. cit.*, 2010.

¹¹ LIDGI, S., *Paris-Gouvernance ou les malices des politiques urbaines (J. Chirac / J. Tiberi)*, Paris, L'Harmattan, 2001.

¹² RENAUD, Y., *op. cit.*, 2001.

¹³ BACQUÉ, M.-H., « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir. Associations et groupes communautaires à Paris et Montréal », *Espaces et Sociétés*, n° 123, 2006, p. 69-84.

¹⁴ RIALAN, N., « La Bellevilleuse contre les pelleteuses », *Hommes et Migrations*, n° 1168, 1993, p. 13-19 ; CEFAL, D., LAFAYE, C., « Lieux et moments d'une mobilisation collective : le cas d'une association de quartier » in CEFAL, D., TROM, D., *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2001, p. 195-228.

plans et réalisations¹⁵, ce qui lui permet ensuite d'obtenir, avec d'autres associations comme l'Ada 13, la mise en place d'un « comité permanent de concertation » sur cette opération urbaine.

À Cordoue, des mouvements sociaux urbains émergent au début des années 1970, lorsque des habitants s'investissent dans les associations de quartier, appelées « *asociaciones de cabezas de familia* » (« associations des chefs de famille ») sous la dictature franquiste puis « *asociaciones de vecinos* » (littéralement, « associations de voisins ») au retour de la démocratie, pour réclamer de meilleures conditions de vie. Les revendications concernent alors les besoins urbanistiques de première nécessité dans les quartiers populaires, comme en témoigne l'actuelle présidente du conseil du mouvement citoyen, impliquée dans l'association de son quartier depuis les années 1970 : « On luttait pour qu'ils asphaltent les rues, pour l'électricité, pour les égouts, pour qu'il y ait une bonne harmonie entre les habitants »¹⁶. Les relations étroites qui se nouent alors entre les membres des associations de quartier et le parti communiste espagnol (PCE) est à l'origine d'une reconnaissance de ces associations de quartier comme principales interlocutrices des pouvoirs publics locaux, dès les premières élections démocratiques de 1979 remportées à Cordoue par le PCE¹⁷. Dès lors, les associations passent, comme à Paris, d'une logique de luttes urbaines contre un gouvernement hostile à une conception de la participation comme négociation et cogestion avec les pouvoirs publics locaux, comme l'exprime l'ancien président de la fédération des associations de quartier : « Pour nous, la participation est synonyme de codécision, c'est-à-dire une décision conjointe entre l'organe qui gouverne et les gouvernés »¹⁸. Cette évolution du rôle des associations dans la gestion de la ville, et au-delà des citoyens, se traduit à Cordoue par le développement d'un discours politique sur la « coresponsabilité ». Pour l'élue à l'origine du budget participatif, le citoyen ne peut plus s'inscrire « dans un mouvement revendicatif comme au temps de Franco, c'est désormais dans un mouvement de coresponsabilité qu'il doit s'inscrire avec la municipalité »¹⁹.

Des institutions participatives basées sur les associations

Cette reconnaissance de la capacité de représentation des acteurs associatifs se traduit par la mise en place d'institutions participatives sur une base associative. À Paris, si l'Hôtel de ville est peu enclin à développer des pratiques participatives jusqu'en 2001²⁰, les comités d'initiatives et de consultation d'arrondissement (CICA) constituent les premières instances d'ouverture à la participation, rendues obligatoires par la loi Paris-Marseille-Lyon (PML) de 1982. Les associations qui exercent leurs activités ou ont leur siège dans l'arrondissement doivent ainsi pouvoir se réunir au moins quatre fois par an pour dialoguer, échanger et participer aux débats du conseil d'arrondissement, où ils ont une voix consultative. Symbolisant la reconnaissance de l'association comme un acteur légitime de la prise de décision locale, les CICA ne sont toutefois pas réunis dans tous les arrondissements lors de la

¹⁵ RENAUD, Y., « Agir en justice. Les usages du recours juridique par les associations », *Le philosophe*, n° 15, 2001, p. 118-131.

¹⁶ Entretien à Cordoue le 27 avril 2009. Toutes les citations en espagnol sont traduites par l'auteur.

¹⁷ NAVARRO, C., *op. cit.*, 1999.

¹⁸ Entretien à Cordoue le 27 avril 2007.

¹⁹ Entretien à Cordoue le 27 avril 2009.

²⁰ NEZ, H., *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8 / Université autonome de Barcelone, 2010 ; BEN-HAMMO, M., *La démocratie : un enjeu de campagne. Le discours des candidats de la gauche plurielle aux élections municipales de 2001 à Paris*, Mémoire de DEA en science politique, Université Paris VIII, 2001.

gestion de la ville par la droite parisienne, jusqu'en 2001²¹. Les associations de quartier se voient néanmoins déléguer une grande partie des activités de la politique de la ville, qui se développe dans les quartiers parisiens en difficulté. Par ailleurs, sur la ZAC Paris Rive Gauche, une opération urbaine lancée en 1991 afin d'urbaniser les 130 hectares de terrains du faisceau des voies ferrées de la gare d'Austerlitz dans le 13^e arrondissement, un « comité permanent de concertation », composé de représentants associatifs et institutionnels, est mis en place en 1997 sous la pression des associations contestant le programme et le plan d'aménagement du secteur. Lorsque la municipalité passe à gauche en 2001, le monde associatif est désigné comme interlocuteur privilégié dans la « proposition de Charte avec le mouvement associatif ».

À Cordoue, comme dans d'autres municipalités espagnoles, la mise en place d'une démocratie associative se traduit dans le champ institutionnel par l'élaboration d'un « règlement de la participation citoyenne » (RPC) dès 1983. Il s'agit d'un document normatif par lequel est créée une institution politique dont l'objectif est de réguler d'une manière stable la relation entre le gouvernement et la communauté locale, garantissant ainsi une certaine offre publique d'opportunités de participation²². Des instances de participation consultatives sont ainsi créées, permettant aux associations d'avoir une certaine influence sur les politiques publiques locales : d'abord les conseils de secteur (*consejos de distrito*) et le conseil du mouvement citoyen (*consejo del movimiento ciudadano*), puis les conseils thématiques (*consejos sectoriales*) et plus récemment les comités municipaux de secteur (*juntas municipales de distrito*). La fédération des associations de quartier acquiert un poids particulier au sein de ce système de démocratie associative, étant présente dans de multiples espaces de cogestion, par exemple dans des commissions de la *Gerencia municipal de urbanismo*, l'entreprise municipale chargée des opérations d'urbanisme dans la ville. Si ce processus de participation classique se caractérise à Cordoue par un « biais participatif »²³, car il bénéficie avant tout aux associations de quartier au détriment d'autres collectifs et de la participation à titre individuel, plusieurs raisons expliquent sa mise en place :

D'une part, les gouvernements locaux ont conçu les associations comme des interlocutrices valables des intérêts, des besoins et des demandes présentes chez les citoyens. D'autre part, il leur est plus facile de dialoguer avec des groupes organisés qu'avec des citoyens qui ne peuvent représenter qu'eux-mêmes et qui, dans la plupart des cas, sont mal informés. Mais les gouvernements ont aussi compris que le potentiel perturbateur le plus fort venait des collectifs organisés, avec des intérêts et des attentes fortes sur l'action du gouvernement, et avec une capacité d'influencer et de mobiliser l'opinion publique, c'est pour cela que ce sont les premiers à être écoutés²⁴.

À Paris comme à Cordoue, la reconnaissance du rôle de représentation des intérêts de la population que jouent les associations de quartier passe par une négociation directe entre représentants associatifs et politiques. Outre les différentes institutions participatives qui ne sont pas ouvertes au public, les dirigeants des associations de quartier ont pris l'habitude de rencontrer les élus municipaux directement dans leurs bureaux, afin de faire aboutir leurs revendications. En Espagne, ce modèle de participation présente de nombreuses limites depuis la fin des années 1980 : une faible représentativité des groupes participants par rapport à l'ensemble du tissu associatif qui se diversifie (avec le développement d'associations

²¹ BEN-HAMMO, M., *Les conseils de quartier des XIXe et XXe arrondissements de Paris. Des tentatives de démocratisation de la vie locale*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université Paris VIII, 2000.

²² NAVARRO, C., "El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa", *Papers*, n° 61, 2000, p. 19.

²³ NAVARRO, C., *op. cit.*, 1999.

²⁴ FONT, J., "Participación local. Más allá de la democracia asociativa", Seminario sobre Nueva Política, CCCB, Barcelona, 2001.

thématiques, par exemple écologistes ou de coopération internationale), une faible représentativité des membres des instances de participation par rapport aux entités dont ils font partie, et une faible capacité de représentation des associations des intérêts de l'ensemble de la population dans un contexte de faible participation associative²⁵. En France, les associations de défense du cadre de vie présentent également des problèmes de représentativité sociologique, leurs membres étant surtout issus des classes moyennes même lorsqu'elles se développent dans les quartiers populaires. Face aux limites de cette démocratie associative, les pouvoirs publics locaux mettent en place, depuis une décennie, des processus participatifs basés sur des principes de participation universelle, de publicité et de transparence, qui prennent la forme de réunions publiques ouvertes à tous.

D'une démocratie associative à une participation universelle

Comme de nombreuses villes européennes, Paris et Cordoue instaurent depuis une dizaine d'années de nouvelles institutions faisant appel à la participation de tous les citoyens, indépendamment de leur appartenance ou non à une association, alors que les dispositifs participatifs antérieurs reposent sur une participation exclusive de représentants associatifs²⁶. La création de ces nouvelles institutions participatives s'accompagne d'un discours politique remettant en cause la représentativité et le fonctionnement des associations.

Des institutions participatives ouvertes à tous

À Paris, dans un contexte de démocratisation de la gestion locale²⁷, les premiers conseils de quartier sont créés dans certains arrondissements gagnés par la gauche en 1995, puis généralisés à l'ensemble du territoire en 2001 et 2002, avec l'arrivée de Bertrand Delanoë à l'Hôtel de ville et l'adoption de la loi sur la démocratie de proximité, qui rend leur création obligatoire dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants. Dans le 20^e, premier arrondissement à créer des conseils de quartier à Paris²⁸, ces instances sont constituées de 39 membres répartis en trois collèges : un tiers de militants politiques, un tiers de représentants associatifs et un tiers d'habitants tirés au sort sur listes électorales. C'est de ce troisième collège d'habitants choisis aléatoirement que vient la principale originalité de ces nouvelles institutions participatives, car elles ne font plus seulement appel aux citoyens organisés (comme c'était le cas des CICA). Lors d'une réforme des conseils de quartier en 2008, la part des citoyens non organisés augmente considérablement, le collège des citoyens tirés au sort étant désormais majoritaire²⁹. Dans le 13^e arrondissement, où un tiers des conseillers de quartier est également tiré au sort (en partie sur listes électorales et en partie sur une liste de volontaires lors des assemblées publiques), le comité permanent de concertation de la ZAC

²⁵ FONT, J., *op. cit.*, 2001.

²⁶ Il s'agit d'une évolution générale des processus participatifs à l'échelle européenne, dont les exemples les plus répandus sont les budgets participatifs et les jurys citoyens. SINTOMER, Y., *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007 ; SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A., *Démocratie participative et modernisation des services publics : des affinités électives ? Les budgets participatifs en Europe*, Paris, La Découverte, 2008 .

²⁷ NEZ, H., *op. cit.*, 2001 ; BEN-HAMMO, M., *op. cit.*, 2000.

²⁸ La création des premiers conseils de quartier parisiens dans le 20^e arrondissement fait l'objet de nombreux travaux. Voir notamment : NEZ, H., *op. cit.*, 2010 ; BEN-HAMMO, M., *op. cit.*, 2000 ; BLONDIAUX, L., LEVEQUE, S., « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le 20^e arrondissement de Paris » in NEVEU, C., *Espaces publics et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 17-82.

²⁹ Les conseils de quartier du 20^e arrondissement sont, depuis cette réforme, composés de 20 membres tirés au sort (16 sur les listes électorales, 2 sur une liste de volontaires parmi les résidents étrangers non communautaires et 2 sur une liste de jeunes volontaires de 16 à 25 ans), 11 représentants associatifs et 8 militants politiques.

Paris Rive Gauche s'ouvre en 2003 aux citoyens non organisés, avec une représentation des conseils de quartier aux côtés des représentants associatifs et institutionnels. Plus largement, une série de dispositifs participatifs est mise en place à l'échelle de la ville et des arrondissements, qu'il s'agisse d'institutions de participation régulières comme les différents conseils à destination de certains secteurs sociaux (des enfants, des jeunes, des étrangers non communautaires, etc.) ou de consultations plus ponctuelles, à l'instar de celle sur la révision du Plan local d'urbanisme (PLU), visant à associer les citoyens non organisés à l'élaboration des politiques publiques locales.

À Cordoue, une ville qui a toujours été pionnière en matière de participation citoyenne en Espagne, un premier modèle de budget participatif est mis en place de 2001 à 2003, dans l'optique de faire des participants des co-décideurs d'une partie des investissements du budget de la ville³⁰. S'inspirant directement de l'expérience brésilienne de Porto Alegre³¹, la participation est alors fondée sur un principe universel selon lequel « une personne égale une voix ». Tous les citoyens sont appelés à participer au sein d'assemblées publiques, pour faire des propositions et débattre de la hiérarchisation des investissements à l'échelle du quartier et du secteur. Des représentants sont élus dans ces assemblées pour former le conseil du budget participatif, où est décidée une hiérarchisation, à l'échelle de la ville, des investissements émanant des assemblées publiques. Avant de hiérarchiser les propositions, les participants débattent des critères de justice sociale à partir desquels prioriser les investissements dans la ville. Dans cette procédure participative, les citoyens, organisés ou non, peuvent décider directement des investissements qu'ils souhaitent, dans le cadre des limites budgétaires fixées par la municipalité. Plus des deux tiers des représentants du budget participatif sont alors membres d'une association³², mais aucun ne parle en tant que représentant associatif, les associations ne jouant pas de rôle spécifique dans les débats. D'une manière plus générale à Cordoue, si les instances traditionnelles de participation définies par le règlement de la participation citoyenne reposent essentiellement sur les associations, d'autres processus participatifs font également appel aux citoyens non organisés, par exemple pour l'élaboration de l'Agenda 21 local³³ ou du premier plan stratégique de la ville.

La capacité de représentation des associations en cause

Que ce soit à travers le tirage au sort³⁴ ou la convocation de réunions ouvertes à tous, les promoteurs de ces expériences souhaitent renouveler les bases d'un processus participatif

³⁰ Sur cette expérience, voir : GANUZA, E., "Los presupuestos participativos en Córdoba" in VILLASANTE, T., GARRIDO, J. (dir.), *Metodologías y Presupuestos Participativos*, CIMAS/IEPALA, 2003, p. 169-193 ; GANUZA, E., "El dios Jano de los Presupuestos Participativos en España", *El Viejo Topo*, n° 227, 2006, p. 65-77.

³¹ Sur le budget participatif de Porto Alegre, voir ABERS, R., *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, London, Boulder, 2000 ; AVRITZER, L., NAVARRO, Z. (dir.), *op. cit.*, 2002 ; BAIOCCHI, G., *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Palo Alto, Stanford University Press, 2005 ; GRET, M., SINTOMER, Y., *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2005.

³² En 2001, 85,7% des représentants font partie d'une association, un chiffre en légère diminution lors des deux années suivantes (78, 5% en 2002 et 75% en 2003). Cf. *La trayectoria del presupuesto participativo en Córdoba (2001-2006)*, municipalité de Cordoue, 2007.

³³ Dans la « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », adoptée au Sommet « Planète Terre » de Rio en 1992, les collectivités territoriales sont incitées à mettre en place des Agenda 21 locaux. Ces plans d'action en matière de développement durable à l'échelle d'un ou de plusieurs territoires sont élaborés en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire (élus, citoyens, entreprises, associations, etc.).

³⁴ Cette procédure démocratique, inventée à Athènes puis mise en œuvre dans les républiques médiévales et renaissantes, est de nouveau utilisée en politique depuis deux à trois décennies, après avoir été réservée aux jurys d'assise dans les démocraties modernes (SINTOMER, Y., *op. cit.*, 2007).

traditionnellement fondé sur une négociation entre les pouvoirs publics et les associations. Dans l'optique d'intégrer une plus large partie de la population à la gestion locale, la mise en place de nouvelles institutions participatives repose tant sur une critique de la représentativité des acteurs associatifs que sur une reconnaissance du savoir d'usage des citoyens ordinaires. Pour l'ancien maire socialiste du 20^e arrondissement de Paris, il s'agit de créer une nouvelle voie, dans un contexte de crise de la représentation politique³⁵, pour que les citoyens « non spécialistes » puissent participer directement à la gestion publique³⁶. L'élue en charge de la démocratie locale dans cet arrondissement, de 1995 à 2008, met ainsi en avant la nécessité d'une complémentarité entre une représentation associative, politique et de non spécialistes, justifiant le recours au tirage au sort dans les conseils de quartier par le fait que le fonctionnement des associations et la sociologie de leurs membres sont similaires à ceux des partis politiques.

L'intégration des citoyens non organisés dans le système participatif cordouan se fonde sur une argumentation similaire, la volonté d'élargir la participation au-delà des associations étant justifiée par une critique du fonctionnement représentatif de ces dernières, comme l'exprime l'élue qui a mis en place le processus du budget participatif en 2001 :

Depuis les années 1970, quand commence à se mettre en mouvement ici le processus de participation citoyenne, jusqu'au début des années 2000, les années ont passé, et la participation reflète déjà les habitudes de la démocratie représentative. Je pense qu'il faut mettre du sang neuf et de nouveaux modes de comportement [...]. Ils ont [les citoyens organisés] une histoire indéniable de lutte politique et revendicative. Mais ils se sont installés dans leur position. Une imitation s'est établie entre le comportement du politique, qui reste au pouvoir, et le rôle du citoyen, qui se maintient également³⁷.

L'objectif politique des nouvelles institutions participatives est donc de dépasser le manque de représentativité et le fonctionnement oligarchique des associations, en intégrant de nouveaux acteurs dans l'élaboration des politiques publiques locales. L'incorporation des citoyens non organisés à la vie politique, à travers les conseils de quartier à Paris et le budget participatif à Cordoue, est légitimée par la mobilisation de leur « savoir d'usage », les citoyens ordinaires ayant « la connaissance du terrain »³⁸ et « la perception des problèmes quotidiens »³⁹. Les élus ne font pas ici appel à des savoirs professionnels, c'est-à-dire à des savoirs systématisés basés sur une expertise technique – par exemple, l'expertise que peut développer une association sur des questions d'urbanisme, par la mise en commun des compétences professionnelles de ses membres, l'appel à une expertise externe et/ou une délégation de certaines tâches par les pouvoirs publics – mais à des savoirs d'usage, définis comme des savoirs non spécialisés fondés sur une pratique du territoire⁴⁰. S'ils n'ont pas l'expertise technique des associations, les habitants connaissent mieux que quiconque leurs intérêts et les problèmes quotidiens dans leur quartier, ce qui leur permet de faire des propositions sur les questions d'urbanisme local à partir d'une connaissance pratique basée sur l'expérience et la proximité. S'appuyant sur la coutume, l'utilisation, la consommation et

³⁵ CHARZAT, M., *Le Paris citoyen. La révolution de la démocratie locale*, Paris, Stock, 1998.

³⁶ Intervention de Michel Charzat lors d'une séance du groupe du travail sur la révision de la Charte des conseils de quartier, le 26 mai 2008.

³⁷ Entretien à Cordoue le 27 avril 2009.

³⁸ Entretien avec l'élue à l'origine du budget participatif de la voirie dans le 20^e arrondissement de Paris, le 5 février 2007.

³⁹ Entretien avec le responsable du service des infrastructures à Cordoue, le 26 avril 2007.

⁴⁰ Pour une typologie des différentes formes de savoirs citoyens mobilisables dans les dispositifs participatifs, voir : NEZ, H., « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie*, n° 4, 2011, p. 387-404 ; SINTOMER Y., « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, n° 31, 2008, p. 115-134.

le maniement⁴¹, les savoirs d'usage viennent ainsi d'une pratique répétée d'un environnement immédiat, qui peut s'inscrire dans la durée et constituer une mémoire des lieux. La mobilisation de ce savoir d'usage permet aux promoteurs politiques de ces dispositifs, qui les inscrivent en complément des structures démocratiques représentatives existantes, de se rapprocher de la population et de mener des politiques publiques davantage en phase avec les besoins des habitants. L'évolution du budget participatif à Cordoue montre toutefois que l'intégration du savoir d'usage n'est pas une tâche facile, dans un contexte marqué par l'expertise des associations et la présence de dispositifs fondés sur la négociation privée entre associations et pouvoirs publics.

Conflits de savoir et de légitimité au sein des institutions participatives

À Paris comme à Cordoue, la mise en place d'institutions faisant appel à la participation de l'ensemble de la population provoque de vives réactions de la part des associations de quartier, qui critiquent ouvertement la possibilité d'une participation active de tous les citoyens. Les acteurs organisés remettent fortement en cause, au nom de leur capacité à représenter les intérêts de la population, le caractère universel d'une compétence politique appelée à s'exprimer au sein des institutions participatives. Ces conflits de légitimité entre citoyens organisés et non organisés, qui traduisent des enjeux de pouvoir, sont à l'origine d'un débat tant sur la conception de la représentation et de l'intérêt général, que sur la compétence politique des citoyens.

Conflits de légitimité entre citoyens organisés et non organisés

À Cordoue, la mise en place en 2001 d'un budget participatif basé sur un principe de participation universelle provoque un fort conflit avec les associations, qui débouche sur un boycott du processus par une partie du mouvement associatif et un changement de modèle quatre ans après son lancement. Des modifications importantes sont ainsi introduites dans la conception de la participation et de la représentation en 2005, les associations devenant les principaux acteurs du processus participatif. Dans ce deuxième modèle du budget participatif (2005-2006), l'élaboration des propositions d'investissement ne se fait plus dans des assemblées publiques ouvertes à tous, mais lors de réunions à huis clos au sein des associations de quartier. Les citoyens non organisés peuvent seulement prendre part à une assemblée de quartier, afin de ratifier et de hiérarchiser les propositions précédemment élaborées par les associations. Le conseil de la ville, dont la fonction reste identique, est alors essentiellement formé par les représentants associatifs, un nombre limité de représentants des citoyens non organisés pouvant y participer.

La création de nouvelles institutions participatives à Paris, introduisant une participation des citoyens non organisés, génère un conflit similaire entre associations et pouvoirs publics, sans qu'il ne soit aussi fort qu'à Cordoue. Lors de la création des conseils de quartier, plusieurs associations parisiennes perçoivent ces dispositifs comme un espace concurrent, qui pourrait les priver de leur rôle de « synthétiseur » des préoccupations des citoyens⁴². Elles craignent également que ces espaces soient contrôlés par la mairie d'arrondissement – qui définit la composition, la délimitation territoriale et le rôle des conseils de quartier – et risquent de remettre en cause la capacité de contre-pouvoir qu'elles avaient pour certaines acquises sur les questions d'urbanisme local. Si les associations reconnaissent progressivement les conseils de quartier et les intègrent le plus souvent, le débat

⁴¹ BREVIGLIERI, M., « L'Horizon de *ne plus habiter* et l'absence de maintien de soi en public » in CEFAÏ, D. & JOSEPH, I. (dir.), *L'Héritage du pragmatisme*, Paris, Éditions de l'Aube, 2002, p. 319-336.

⁴² Entretien avec le vice-président de l'Ada 13, le 15 novembre 2007.

sur la légitimité de participer de tous les habitants refait surface dans le 20^e arrondissement en 2008, lors de la discussion sur le renouvellement de la Charte des conseils de quartier. Les conseillers de quartier appartenant aux collèges des militants politiques et des représentants associatifs s'opposent alors fortement à la proposition de la nouvelle équipe municipale de changer la composition des conseils de quartier, en ayant uniquement recours au tirage au sort. Dans le comité permanent de concertation sur la ZAC Paris Rive Gauche, si la présence de conseillers de quartier, aux côtés des représentants associatifs, n'est plus guère remise en cause, leur représentativité et leur légitimité à prendre la parole au même titre que les associations font toujours l'objet de critiques de la part des responsables associatifs.

Ces réactions des associations de quartier face à la mise en place d'institutions faisant appel à la participation des citoyens non organisés dénotent de forts conflits de légitimité dans la sphère citoyenne. À Paris comme à Cordoue, les associations sont amenées à partager la parole avec des citoyens non organisés au sein des conseils de quartier, se retrouvant dans ce nouvel espace politique face à ceux qu'elles prétendent représenter⁴³. Derrière ce « choc de légitimités et de légalités⁴⁴ », se concentrent également des enjeux de pouvoir, particulièrement présents à Cordoue. Comme le fait remarquer l'actuelle présidente du conseil du mouvement citoyen, qui a toujours défendu le budget participatif contre l'avis d'une grande partie des associations de quartier et notamment de leur fédération locale, certains dirigeants associatifs ont eu peur de « perdre leur place », alors qu'ils auraient pu intervenir dans les débats en mobilisant leur expertise associative⁴⁵.

Les associations de quartier, considérées comme l'interlocuteur privilégié de la municipalité depuis les premiers gouvernements démocratiques menés par le PCE puis par la coalition de la Gauche unie⁴⁶, considèrent ainsi que le budget participatif signifie une perte de leur pouvoir dans la ville et une remise en cause de leur légitimité à représenter les intérêts de la population : « Certains ont pris part au budget participatif, mais la fédération s'est sentie reléguée, parce que c'était elle qui assumait le rôle principal de la participation à la mairie, et en ouvrant la participation au reste des citoyens, ce que proposait le budget participatif, elle se sentait remise en cause dans sa gestion »⁴⁷.

Représentation, représentativité et compétence des citoyens

À Paris comme à Cordoue, les associations mettent en avant leur capacité à représenter les intérêts de la population et à incarner l'intérêt général, comme l'exprime le président des associations de quartier dans la ville espagnole : « N'importe quel collectif peut avoir 200 à 300 adhérents par quartier, ce qui lui donne aussi une force et une représentation face à l'administration »⁴⁸. Se considérant elles-mêmes les représentantes légitimes de ces citoyens, les associations remettent en cause la tentative d'intégrer les citoyens au sein des processus participatifs. De vifs débats sur la signification de la représentation et sur les acteurs les mieux placés pour incarner l'intérêt général émergent ainsi au sein de ces nouvelles institutions, que les associations accusent d'être peu représentatifs, par exemple dans le cas des conseils de quartier parisiens : « Ce n'est pas parce que ça s'appelle conseil de quartier que c'est la volonté des habitants, en tout cas pas plus que nous »⁴⁹.

⁴³ GANUZA, E., NEZ, H., « Conflits de savoirs, de légitimité et de pouvoir dans les dispositifs d'urbanisme participatif à Paris et à Cordoue » in DEBOULET, A., NEZ, H. (dir.), *Savoirs citoyens : la question urbaine en débats*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, à paraître en 2013.

⁴⁴ Entretien avec un conseiller du gouvernement municipal (socialiste) à Cordoue, le 15 mai 2009.

⁴⁵ Entretien à Cordoue le 27 avril 2009.

⁴⁶ NAVARRO, C., *op. cit.*, 1999.

⁴⁷ Entretien avec un membre du conseil du mouvement citoyen de Cordoue, le 21 avril 2009.

⁴⁸ Entretien à Cordoue le 29 avril 2009.

⁴⁹ Entretien avec le président de l'association Tam-Tam à Paris, le 14 décembre 2007.

Or, ce débat sur la représentativité et l'intérêt général se couple d'un discours sur la compétence politique. S'estimant plus représentatifs et plus compétents que les participants à titre individuel, les associations justifient ainsi leur critique des nouvelles institutions participatives en dénonçant le manque de compétence des citoyens non organisés, leur défaut de pratique militante et l'absence d'une vision de l'intérêt général. C'est le cas paradigmatique du président de la fédération des associations de quartier de Cordoue, qui a été l'un des principaux opposants au premier modèle de budget participatif et initiateurs de sa réforme en 2005 :

La participation individuelle domine, annulant toute participation collective [...]. Il ne faut pas annuler les personnes qui participent à titre individuel, mais les élever à leur juste terme. Un individu peut apporter ce qu'il veut, mais un individu qui est incapable de s'associer nulle part va difficilement être capable d'être solidaire avec les autres, c'est pourquoi nous accordons une très faible importance à ce qu'une personne à titre individuel peut apporter dans une assemblée de quartier, très probablement la seule chose qu'elle va faire c'est résoudre son problème personnel et individuel [...]. Pour moi, c'est la preuve que le système de budget participatif basé exclusivement sur l'individu n'est pas celui dont a besoin la collectivité⁵⁰.

Les associations de quartier à Paris et Cordoue soulignent ainsi l'incompétence des citoyens non organisés, en reprochant au savoir d'usage individuel sa faible qualité et son incapacité à s'intégrer dans un discours public, comme sa fragmentation et son caractère éminemment privé qui l'éloigneraient de l'idéal de l'intérêt public⁵¹. Estimant être les seules à détenir le savoir légitime pour entrer dans un processus politique, elles mettent en avant l'expertise qu'elles ont acquise et développée sur leur territoire en particulier, et sur l'urbanisme en général. Cette vision d'ensemble que porteraient les associations légitimerait leur revendication à se situer au cœur du processus participatif. Ce recours à l'expertise par les associations à Paris et Cordoue s'inscrit dans une tendance plus générale. En effet, répondant à l'idée que toute représentation, toute expression au nom d'une partie de population est soumise à justification, la justification par la compétence prend de plus en plus d'importance depuis les années 1970 : les syndicats et nombre d'associations mettent en œuvre cette conception en développant leur capacité d'expertise sur des thèmes qui les concernent⁵².

Or, cette critique liée au manque de représentativité est retournée aux associations par les citoyens non organisés impliqués dans les institutions participatives, qui s'estiment à leur tour plus légitimes que les associations car plus représentatifs des intérêts de la population. À Cordoue, les citoyens investis à titre individuel dans le budget participatif créent, en 2003, une « plateforme des agents pour la défense du budget participatif », dont le principal objectif est de maintenir un dispositif fondé sur le principe « une personne égale une voix ». À Paris, les conseillers de quartier critiquent souvent le manque de représentativité et la technicité des associations, et légitiment la place qui leur a été reconnue par les responsables politiques, en mettant en avant leur vécu du quartier et leur présence « sur le terrain »⁵³. Un conseiller de quartier du 20^e arrondissement estime que sa fonction ne lui donne pas une plus grande légitimité que celle d'un responsable associatif mais qu'elle est davantage orientée vers l'intérêt général, ce qu'il illustre par un conflit autour de l'extension d'un hôpital dans son quartier : « Je considère que l'intérêt global des habitants doit être pris en compte et que c'est

⁵⁰ Entretien à Cordoue le 27 avril 2007.

⁵¹ GANUZA, E., NEZ, H., *op. cit.*, 2013.

⁵² HATZFELD, H., *Faire de la politique autrement : les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, PUR/Adels, 2005.

⁵³ Intervention d'un représentant de conseil de quartier lors d'un groupe de travail du comité permanent de la concertation sur la ZAC Paris Rive Gauche, le 14 janvier 2009.

une opportunité heureuse que l'hôpital se modernise. Je fais la somme des intérêts individuels, qui sont contradictoires, et j'essaie de trouver l'intérêt collectif⁵⁴ ».

Une démocratie participative avec et au-delà des associations

À travers l'évolution des protestations urbaines à Paris et à Cordoue, et notamment du rôle des associations de quartier depuis les luttes urbaines des années 1960-1970 jusqu'à la mise en place de nouvelles institutions participatives à partir des années 1990-2000, nous avons pu analyser la conception qu'ont différents acteurs locaux (élus, associations et citoyens) des questions de représentation, de représentativité et d'intérêt général. L'apparition d'acteurs concurrents au sein même de la sphère citoyenne entraîne une remise en cause de la qualité et du pluralisme de la représentation des associations, et suscite un vif débat sur la légitimité des citoyens non organisés à incarner l'intérêt général et à se voir reconnaître une compétence politique. Si les associations constituent auparavant le canal de communication privilégié entre les responsables politiques et les citoyens, se considérant elles-mêmes comme des entités « intermédiaires », l'ouverture de nouveaux espaces comme le budget participatif ou les conseils de quartier remet en cause la source traditionnelle de leur légitimité. Soudain, perçues comme porteuses d'un savoir distinct, elles doivent partager un espace avec les citoyens qu'elles sont censées représenter⁵⁵. Les associations de quartier perçoivent ainsi la mise en place de ces dispositifs comme une remise en cause du pouvoir qu'elles ont historiquement acquis par leur implication dans les luttes urbaines. Comme le montrent d'autres travaux sur des cas de jurys citoyens⁵⁶ et de conseils de quartier⁵⁷, ces tensions sont inhérentes entre les formes de participation traditionnelles et les nouvelles institutions participatives, car ces dernières remettent en cause les rôles et les relations de pouvoir existants entre associations et pouvoirs publics. Avec l'instauration de dispositifs participatifs ouverts à tous, les associations voient en effet leur échapper leur principale source de légitimité, basée sur la représentativité et l'expertise.

Toutefois, de la même manière que des conflits émergent au sein de ces nouvelles instances, on observe également dans d'autres situations d'interactions, par exemple au sein de la commission cadre de vie du conseil de quartier et du collectif citoyen à Belleville, ou dans les assemblées du premier modèle de budget participatif à Cordoue, des phénomènes d'apprentissage, d'hybridation et de transferts de savoirs entre citoyens organisés et non organisés⁵⁸. La présence d'un architecte impliqué dans une association de quartier au sein des deux groupes de travail à Belleville contribue ainsi fortement à qualifier les autres citoyens, qui n'ont pas la même expérience professionnelle et associative. Certaines connaissances spécifiques à l'action associative, comme l'utilisation des médias, la nécessité d'une forte réactivité pour exercer des pressions sur les élus ou la connaissance des bons interlocuteurs à la mairie, sont ainsi transmises de l'association au conseil de quartier. Des transferts de savoir ont également lieu entre des militants politiques, maîtrisant les mécanismes internes de l'appareil politique et administratif, vers les citoyens tirés au sort. En retour, les habitants du quartier non impliqués dans des organisations apportent un savoir d'usage faisant parfois défaut aux représentants des associations ou des partis politiques qui se sont professionnalisés. La présence de citoyens organisés et non organisés au sein de ces instances permet ainsi une qualification mutuelle des acteurs par l'échange et la confrontation entre

⁵⁴ Entretien à Paris le 10 septembre 2008.

⁵⁵ GANUZA, E., NEZ, H., *op. cit.*, 2013.

⁵⁶ HENDRIKS, C., "Institutions of Deliberative Democratic Processes and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 61, n° 1, 2002, p. 64-75.

⁵⁷ RUI, S., VILLECHAISE, A., *op. cit.*, 2005.

⁵⁸ NEZ, H., *op. cit.*, 2010.

différents types de savoirs citoyens. Les associations ont donc bien un rôle à jouer au sein des nouvelles institutions participatives, afin de transmettre et de diffuser leur savoir acquis au gré des luttes. Seulement, en s'inscrivant dans ces processus de prise de décision plus ouverts et plus transparents, elles ne constituent plus l'unique moyen de représentation des intérêts de la population.

Titre en anglais : WHO IS LEGITIMIZED TO REPRESENT PEOPLE'S INTERESTS? URBAN FIGHTS AND PARTICIPATORY INSTITUTIONS IN FRANCE AND IN SPAIN

Résumé : En France comme en Espagne, des mouvements sociaux urbains émergent dans les années 1960-1970 pour revendiquer de meilleures conditions de vie et le droit de participer à l'élaboration des politiques publiques. Dans un contexte renouvelé, marqué par une crise de la représentation politique, les associations de quartier héritières de ces mouvements contestataires deviennent, depuis les années 1990, des partenaires des pouvoirs publics. À partir d'une enquête menée pendant trois ans à Paris et Cordoue, cet article interroge la conception de l'intérêt général et de la représentativité dont se réclament ces associations, qui sont passées de la contestation à la négociation tout en continuant à protester en marge des actions publiques. Nous montrons comment ces acteurs justifient leur revendication à parler au nom de la population, en développant une capacité d'expertise sur l'urbanisme, et défendent leur rôle de représentants officiels des intérêts de la population face à l'irruption de nouveaux publics au sein de dispositifs participatifs destinés aux citoyens « ordinaires ». L'analyse des tensions entre citoyens organisés et non organisés au sein de ces instances se focalise sur la remise en cause, au nom de « l'intérêt général », de la qualité et du pluralisme de la représentation des associations.

Résumé en anglais : In France as in Spain, urban social movements emerged in the sixties and the seventies to claim better living conditions and the right to participate in the elaboration of public policies. In a new context, marked by a crisis of political representation, the neighborhood's associations which came from these anti-authority movements had become, since the nineties, partners of public authorities. From a research led during three years to Paris and Córdoba, this article questions the conception of general interest and representativeness to which refer these associations, which had moved from the contesting to the negotiation while continuing to protest outside the public actions. We show how these associations justify their claiming to speak in the name of people, by developing a capacity of expertise on the town planning, and defend their role of official representatives of people's interests in front of the emergence of new public within participatory processes intended for the "ordinary" citizens. The analysis of the tensions between organized and not organized citizens within these devices focuses on the questioning, in the name of "the general interest", of the quality and of the pluralism of the associations' representation.