



HAL
open science

Participation institutionnalisée et action collective contestataire

Camille Goirand

► **To cite this version:**

Camille Goirand. Participation institutionnalisée et action collective contestataire. *Revue internationale de politique comparée*, 2013, 20, pp.7-28. 10.3917/ripc.204.0007 . hal-02560446

HAL Id: hal-02560446

<https://hal.science/hal-02560446>

Submitted on 9 Mar 2022

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.

PARTICIPATION INSTITUTIONNALISÉE ET ACTION COLLECTIVE CONTESTATAIRE

Camille Goirand

De Boeck Supérieur | *Revue internationale de politique comparée*

2013/4 - Vol. 20
pages 7 à 28

ISSN 1370-0731

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2013-4-page-7.htm>

Pour citer cet article :

Goirand Camille, « Participation institutionnalisée et action collective contestataire », *Revue internationale de politique comparée*, 2013/4 Vol. 20, p. 7-28. DOI : 10.3917/ripc.204.0007

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

PARTICIPATION INSTITUTIONNALISÉE ET ACTION COLLECTIVE CONTESTATAIRE

Camille GOIRAND

Depuis une trentaine d'années, des procédures participatives de gestion du pouvoir local invitent les citoyens à s'associer à la définition de l'action publique, tant en Europe que dans certains pays du Sud, et en particulier en Amérique latine¹. La mise en place des institutions participatives locales a partout été marquée par la volonté affichée par leurs promoteurs d'approfondir la démocratie, d'élargir l'espace public par le débat et d'ouvrir la décision aux citoyens, en appelant des groupes sociaux défavorisés et sous-représentés dans le champ politique à « participer ». L'introduction généralisée des politiques municipales dites « participatives » a ainsi été présentée par ses promoteurs comme visant à ouvrir de nouveaux canaux de médiation des demandes sociales, et comme offrant aux organisations contestataires, désormais appelées « organisations de la société civile », des espaces pour exprimer leurs demandes. Pour ceux qui avaient souligné les risques de l'institutionnalisation des mouvements sociaux en termes de cooptation, de clientélisation et de contrôle, les politiques participatives offrent une solution puisqu'elles sont censées répondre aux demandes populaires tout en améliorant la qualité de la démocratie. Alors que l'abstention électorale ne cesse d'augmenter et que la désaffiliation partisane se confirme parmi les citoyens des classes populaires, la démocratie « participative » en appelle donc à un investissement exigeant, souvent de la part des populations les moins compétentes et les moins participantes. L'objectif proclamé par les promoteurs de la participation est, notamment, de favoriser l'ouverture des espaces publics à des groupes sociaux qui y étaient jusque-là peu

1. Une partie des textes réunis dans le présent dossier a été présentée lors du 11^e Congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 1^{er} septembre 2011, section thématique n° 38, « Logiques de la participation politique, de la contestation à la démocratie participative ». Je remercie chaleureusement David Garibay pour le travail mené ensemble à cette occasion, ainsi que dans le cadre du projet de recherche « Processus et acteurs latino-américains de la participation politique », financé par l'Agence nationale de la recherche (2008-2012).

présents. Le plus souvent, la participation de ces derniers est alors encadrée par des organisations issues des sociétés civiles, voire des organisations de mouvement social. Elle n'empêche pas que des groupes militants déjà investis en politique trouvent dans les arènes participatives un nouvel espace d'intervention et de médiation. Par ailleurs, la mise en place des dispositifs participatifs a reposé sur la conjonction de plusieurs types d'incitations, aux origines et aux intentions parfois contradictoires : demandes formulées par de multiples organisations des sociétés civiles ; promotion de ces solutions par des organismes multilatéraux porteurs des discours de la « bonne gouvernance »² ; discours d'exécutifs locaux ou nationaux, qui, après s'être convertis à la « troisième voie », restent soucieux de conserver des marqueurs de gauche³.

Grâce à la multiplication des travaux de recherche sur la démocratie participative depuis une quinzaine d'années, nous disposons d'une bonne compréhension de la mise en place des mécanismes participatifs locaux, de leur impact sur l'exercice du pouvoir local ou sur la compétition partisane, de leurs effets de politisation et d'apprentissage, ou encore de leurs usages clientélistes⁴. D'autres travaux ont montré l'importance de la diffusion internationale des modèles en matière de dispositifs de participation. Le plus souvent, leur analyse a été abordée depuis un point de vue normatif, favorable à la participation, vue davantage comme une valeur et comme un impératif démocratique à défendre que comme un comportement social et politique à observer⁵. Cette « inflation normative », qui imprègne les discours des promoteurs de la participation depuis la fin des années 1980, reste forte aujourd'hui, comme le soulignent Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau. « Le refroidissement de l'objet ne va nullement jusqu'à la dépolitisation intégrale des débats », et n'empêche pas que de nombreux chercheurs conservent une « implication dans l'objet », bien que le passage à un « moment descriptif » puisse être détecté dans certains secteurs de la recherche. Par ailleurs, Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau soulignent

2. CORNWALL A., BROCK K., « What do Buzzwords Do for Development Policy ? A Critical Look at 'Participation', 'Empowerment' and 'Poverty Reduction' », in *Third World Quarterly*, vol. 26, n° 7, 2005, p. 1043-1060 ; HERMET G., « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n° 1, 2004, p. 159-178.

3. BAIOCCHI G., *Radicals in Power, The Worker's Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Londres, Zed books, 2003.

4. ABERS R., *Inventing Local Democracy in Brazil*, Boulder, Rienner, 2000 ; VAN COTT D.L., *Radical Democracy in the Andes*, Cambridge, Cambridge university press, 2008 ; NEVEU C., *Espace public et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

5. FUNGA., WRIGHT E., *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2003. Sur les approches dominantes de la participation et de ses dispositifs institutionnalisés, voir l'état des lieux proposé par Daniella Rocha en introduction de son article, dans le présent dossier.

l'important « éclatement des références, des concepts et des buts visés » et « l'allure kaléidoscopique » de la recherche sur l'objet « participation »⁶. Dans ce contexte politique et scientifique, les travaux sur les contours sociaux des comportements de participation ont été peu nombreux, alors qu'ils permettraient de mieux comprendre la façon dont les dispositifs participatifs s'inscrivent dans des continuités historiques et sociales, d'interroger d'éventuelles modifications des logiques de l'intervention politique des citoyens, de comprendre les motivations des participants, mais aussi celles de ceux qui ne participent pas⁷.

Ancrer l'étude de la participation dans le social

Pour l'élaboration de ce dossier, la réflexion collective est donc partie de l'identification critique des approches dominantes de la participation dans les travaux de recherche en science sociale contemporains. Pour mener une sociologie de la participation qui interroge les postulats présents dans la recherche sur cette question, les textes réunis dans ce dossier ont, d'abord, approché l'objet « participation », non pas seulement comme se rapportant aux institutions de la démocratie participative, mais comme un *comportement*, dont les modalités peuvent aller de la contestation à la négociation voire à la coopération avec les autorités, éventuellement dans des assemblées, mais également dans d'autres contextes⁸. Les interrogations se sont alors portées vers les continuités ou les ruptures entre les différentes pratiques et modalités d'interaction entre groupes organisés et autorités. Ensuite, afin d'éviter le regard normatif sur la participation, les auteurs se sont gardés de la penser comme forcément « bonne » et vertueuse en elle-même, ou comme une attente de tous. Cela a supposé de prendre aussi en compte l'évidente indifférence de beaucoup de citoyens, qui ne partagent pas tous une aspiration à participer. Plutôt que de centrer le regard sur les effets de la participation, notamment en termes de « capacités » des individus, différents processus ont été observés : politisation et carrières individuelles, insertion dans des réseaux de mobilisation, accès aux administrations locales et aux mandats électoraux, encadrement de la participation par les

6. BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M., « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », in *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 8-35 (citations p. 12-15-18).

7. Ce sont ces dernières questions que posent Alice Mazeaud et Julien Talpin dans « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », in *Sociologie*, vol. 1, n° 3, 2010, p. 357-374. Voir aussi NEVEU C., *Cultures et pratiques participatives*, Paris, L'Harmattan, 2007.

8. Selon une définition large, « on appellera participation tout flux d'interactions régulier ou régulé reliant le système politique à la société », en suivant la proposition de Jean Leca dans « Réflexions sur la participation politique des citoyens en France », in MENY Y. (ed), *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Paris, FNSP, 1989, p. 127-158. Citation p. 130.

autorités. Par ailleurs, la notion de « milieu participatif » a permis de dépasser l'idée d'une dichotomie entre États et sociétés civiles, pour observer les interactions entre différents acteurs dont les positionnements peuvent se chevaucher, changer et être multiples⁹. Citoyens, militants, entrepreneurs de participation, professionnels de la politique, ou agents de l'État n'ont pas toujours des identités distinctes. Ils circulent dans des espaces dont les frontières ne sont pas précises et où les groupes sont souvent imbriqués.

De cette observation ont découlé deux interrogations. La première porte sur les continuités et les ruptures entre la « participation », qu'elle soit contestataire ou encadrée par des institutions prévues à cet effet, et les pratiques ordinaires de la politique¹⁰. La seconde a trait au profil social et militant des « participants » et à la reproduction des inégalités sociales au sein des assemblées « participatives ». Pour y répondre, se limiter à la production de données quantitatives relatives aux variables sociales les plus classiques s'est révélé tout à fait insuffisant, surtout quand le public présent dans les assemblées est majoritairement de profil populaire. En effet, ces inégalités s'expriment aussi dans la maîtrise des enjeux traités dans une assemblée, dans les prises de parole, dans l'indifférence réelle ou feinte, dans la façon dont l'espace physique d'une assemblée est organisé, dans l'affichage des appartenances associatives, dans le recours à un savoir-faire militant, les façons de voter, etc.¹¹ De façon générale, la question posée a été, tout simplement : *Qui participe et comment ?... Y répondre a supposé de s'intéresser aux comportements concrets des individus et des groupes quand ils participent à la politique ; aux processus d'encadrement des participations, par les pouvoirs locaux ou les groupes constitués au local, qu'il s'agisse de partis politiques, d'organisations contestataires ou d'associations ; à l'historicité des interactions entre autorités et groupes contestataires ou « participants » ; aux lieux de participation politique, de la maison au bureau de vote, en passant par la rue, le bistrot, les sièges d'associations ou de partis, les conseils et assemblées ; aux parcours des militants et participants, qui peuvent aller de la professionnalisation politique à la démobilisation ou à l'indifférence.*

9. Cette notion est empruntée, notamment, à F. Sawiki : SAWICKI F., *Les réseaux du Parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997 ; COMBES H., *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011.

10. Voir, par exemple, l'approche adoptée par J. Auyero : AUYERO J., « The Moral Politics of Argentinian Crowds », in *Mobilization : an International Journal* (San Diego), vol. 9, n 3, 2004, p. 311-326.

11. Comparant quatre cas de budget participatif, Alice Mazeaud et Julien Talpin mettent en valeur un « cens caché » de la participation qui se traduit par « l'absence des catégories populaires [...] du fait de leur faible maîtrise des règles implicites régulant les interactions en leur sein ». Selon eux, « la dynamique même de la participation peut engendrer des mécanismes d'exclusion », in MAZEAUD A., TALPIN J., *op. cit.*, 2010, p. 370.

C'est pourquoi ce dossier aborde l'analyse des dispositifs participatifs à partir d'une sociologie comparée des *pratiques* de participation et des espaces sociaux et politiques dans lesquels ces comportements s'inscrivent. Sont donc observés les circulations des participants, les parcours individuels de participation, ainsi que les processus d'apprentissage et d'acquisition de compétences voire de professionnalisation politique. Cela conduit donc à poser une première série de questions sur le « milieu participatif » et le profil social des participants, afin de comprendre ce qui conduit des citoyens à s'investir dans des dispositifs de participation. Comment s'articulent les différentes pratiques de participation des citoyens : électorale, contestataire, militante ? Comment ces citoyens circulent-ils d'une arène à l'autre, et comment les apprentissages et les répertoires d'action de l'une leur servent-ils dans l'autre ? Peut-on dégager des « parcours de participation » et sont-ils associés à des trajectoires militantes voire de professionnalisation politique ? Enfin, que sait-on des motivations des participants : quels sont leurs attentes et le sens qu'ils donnent à leur participation ?

Par ailleurs, l'accent a été mis sur l'observation des configurations des milieux participatifs, non seulement à travers leurs contours sociaux, mais aussi en ce qui concerne leur insertion dans les réseaux de pouvoir local. Partant du constat que les dispositifs participatifs sont pleinement articulés à l'action publique et politique locale, le regard est porté vers les configurations des réseaux d'acteurs qui interviennent dans les arènes participatives. L'objectif est donc de réinsérer les dispositifs de participation dans des cadres plus larges et d'en observer l'environnement. Au niveau local, comment la mise en place de procédures participatives par des exécutifs locaux s'inscrit-elle dans l'espace du mouvement social qui a appuyé leur arrivée au pouvoir, le cas échéant ? Comment la participation à ces dispositifs s'inscrit-elle dans des réseaux d'action publique locale ? En quoi la multipositionnalité des « participants » limite-elle l'ouverture des arènes participatives, voire donne-t-elle aux administrations locales les moyens de contrôler les décisions qui en sont issues ? L'ensemble permet finalement de revenir aux enjeux qui ont motivé la mise en œuvre des politiques participatives, notamment en ce qui concerne l'ouverture de l'espace public à des groupes sociaux peu engagés et la démocratisation des systèmes de pouvoir locaux.

Ce double volet de questions a supposé de privilégier, pour ce dossier, des travaux qui combinent plusieurs méthodes d'enquête, utiles pour identifier le profil des participants, et penser l'articulation entre ces dispositifs de participation et le « milieu participatif ». Pour l'ensemble des études de cas présentées dans ce dossier, les auteurs ont donc privilégié les méthodes de l'enquête ethnographique et ont en commun d'avoir associé entretiens et observation, complétés parfois par d'autres méthodes de recueil de

l'information, notamment l'application de questionnaires ou la consultation d'archives. Les entretiens semi-directifs ont permis de saisir les motivations et les attentes des personnes interrogées, leur politisation, et de recueillir des informations sur leurs parcours militants. Ainsi les auteurs approchent-ils la participation dans la durée et prennent-ils en compte les changements de pratique et de position sociale et politique des individus qui participent. L'observation ethnographique des activités de participation a constitué un volet essentiel des enquêtes présentées ici. L'immersion de l'enquêteur au sein des groupes dont il observait la participation a constitué un moyen de saisir des conversations informelles, des attitudes corporelles, des interactions furtives entre participants qui en disent parfois plus long qu'une prise de parole contrôlée. C'est pour cette raison que l'approche locale a été privilégiée pour la majorité des études de cas présentées ici. Cependant, trois d'entre elles reposent sur une échelle différente. D'abord, à propos du Chiapas, Raphaëlle Parizet met en valeur l'articulation entre échelles locale, régionale et internationale. Ensuite, pour les études menées par Marie Brossier et Irène Bono, l'échelle nationale a paru à la fois pertinente et complémentaire des précédentes. En effet, elle leur permet de replacer les trajectoires individuelles et collectives d'entrée dans la participation politique dans les environnements politiques nationaux, marqués par des événements contestataires, des calendriers électoraux ou encore des catégories d'acteurs qui leur sont propres.

L'observation a donné des indications sur l'attention portée par les individus aux débats dans les assemblées, sur la façon dont ils en définissent les enjeux, sur leur insertion dans des collectifs, sur les conditions dans lesquelles ils s'associent à des mobilisations dans les espaces publics, ainsi que sur les modalités pratiques de l'encadrement de la participation, tant institutionnalisée que contestataire. Sont donc confrontées les trajectoires des individus et des collectifs qui s'investissent dans les dispositifs participatifs, les usages qu'ils en font, leurs répertoires d'action, leur insertion dans les réseaux d'action publique, avec une comparaison des cas des parents d'élèves en France (Lorenzo Barrault), des groupes qui participent aux conseils de quartiers à Paris et à Cordoue (Héloïse Nez), des organisations sociales indigènes dans plusieurs États du Mexique (Julie Devineau et Raphaëlle Parizet), des militants de milieux populaires dans le Centre et le Nordeste du Brésil (Marie-Hélène Sá Vilas Boas et Daniella Rocha), des jeunes chômeurs au Maroc (Irene Bono), enfin, celui de jeunes musulmans d'obédience soufie au Sénégal (Marie Brossier). Construite à partir d'une approche commune, l'analyse de ces différents cas permet de mettre en valeur quelques caractéristiques et processus comparables dans les comportements et les politiques de participation. Dans les pages qui suivent, cet avant-propos ouvre donc quelques pistes de comparaison. Ces dernières ont trait, dans un premier temps, à l'encadrement de la participation par les autorités

publiques ainsi qu'aux processus de canalisation et de déconflictualisation qui sont associés aux injonctions permanentes à participer ; injonctions qui émanent d'une grande diversité d'acteurs. Dans un second temps sont abordés les comportements de participation, dont les auteurs réunis dans ce dossier mettent en valeur les inégalités sociales, ainsi que les continuités et ruptures avec la contestation. Enfin, dans un troisième et dernier temps, la réflexion aborde les enjeux démocratiques associés à la question de la participation, autour des effets de politisation attribués aux dispositifs participatifs et des conséquences biographiques de l'engagement en leur sein, dans les différents cas observés dans ce dossier.

La force des injonctions à la participation

C'est dans un contexte où différents acteurs émettent de fortes injonctions à la participation qu'ont été mis en place les dispositifs participatifs observés dans ce dossier, auxquels sont associées différentes modalités d'action des citoyens dans les espaces publics¹². Partout érigés en « impératif catégorique » de la citoyenneté¹³, la participation et l'engagement dans les arènes institutionnelles prévues à cet effet font l'objet d'une valorisation généralisée de la part d'autorités situées à différentes échelles. Dans les cas observés ici, ces injonctions s'adressent aux parents d'élèves des établissements secondaires en France, aux habitants de quartiers défavorisés de la périphérie de Brasilia, aux jeunes Marocains au chômage, aux membres du conseil consultatif indigène dans l'État mexicain du Michoacán ou encore aux personnes engagées sur l'enjeu de l'aménagement urbain à Cordoue. Dans le Chiapas, ce sont bien les autorités publiques locales et nationales qui ont pris l'initiative de mettre en place des politiques de développement participatives ; politiques légitimées par les injonctions produites par les institutions internationales de développement, elles-mêmes inspirées d'une conception de la participation issue soit de la pensée de Amartya Sen, soit de la pensée habermassienne de l'espace public¹⁴. Raphaëlle Parizet montre ainsi combien cette valorisation unanime de la participation, par des autorités tant internationales que nationales, contribue à produire une forte injonction

12. Les « injonctions » désignent ici les incitations fortes à participer, émises par différents acteurs, qu'il s'agisse d'autorités publiques locales, d'organisations internationales, d'organisations des sociétés civiles ou encore de leaders politiques, à destination des citoyens ; incitations qui reposent sur une valorisation explicite de la participation et qui présentent un caractère prescriptif.

13. MEMMI D., « L'engagement », in LECA J., GRAWITZ M. (eds.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 3, 1985, p. 310-366.

14. SEN A., *Un nouveau modèle économique. Développement, justice et liberté*. Paris, Odile Jacob, 2003 ; HABERMAS J., *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1993.

à la participation et à légitimer toute initiative des pouvoirs publics locaux en ce sens ; donc à éviter tout débat sur le choix de ce modèle d'intervention ou sur la légitimité de ces procédures. Dans le cas sénégalais analysé par Marie Brossier, la participation est canalisée par des chefs religieux qui investissent le champ politique via l'encadrement du vote et des mobilisations de rue de leurs disciples. Ici, l'injonction est d'autant plus forte qu'elle est ambiguë. Elle repose tant sur un discours de la citoyenneté que sur l'activation de liens sociaux non politiques qui relèvent d'une loyauté de type familial.

Encadrer la participation et canaliser les mécontentements

Dans d'autres cas observés ici, l'injonction à la participation relève d'une stratégie des pouvoirs publics qui cherchent à encadrer certains groupes sociaux, à canaliser l'expression de leur mécontentement, parfois à limiter l'expression de leurs demandes politiques. Selon Irène Bono, c'est pour étouffer les mouvements contestataires des jeunes chômeurs, qui affirmaient un droit au travail, que l'État marocain a défini des politiques d'inclusion qui reposent sur la promotion d'une participation dépolitisée ; réponse technique à une question sociale. Quant à elle, Julie Devineau montre comment a été mis en place, dans l'État mexicain du Michoacán, un dispositif de débat participatif auquel les Indiens ont été invités à se joindre. Le Gouverneur a su y utiliser le « Conseil consultatif » pour faire face au conflit suscité par la réforme des droits indigènes et étouffer l'opposition exprimée dans la rue par les organisations indianistes.

Ces injonctions à la participation sont légitimées par sa valorisation, qui elle-même prend racine dans différents champs et contextes. D'abord, elle est issue d'une compréhension étymologique de la « démocratie » qui donne l'illusion qu'il pourrait être possible de rapprocher sa pratique de l'idéal d'un « pouvoir du peuple ». Pourtant, comme l'écrivait Giovanni Sartori, si « ce qu'*est* la démocratie ne peut pas être isolé de ce qu'elle *devrait être* », elle n'en reste pas moins « le nom pompeux de quelque chose qui n'existe pas »¹⁵... Malgré tout, depuis le début des années 1990, la participation a fait l'objet d'une valorisation quasi unanime, qui l'a parfois érigée en panacée face aux différents maux rencontrés par la démocratie. C'est en partie le cas au sein du champ scientifique, bien au-delà des tenants de l'analyse culturelle des mouvements sociaux et des espaces publics¹⁶. Cette

15. SARTORI G., *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p. 4.

16. Cette question est détaillée dans GOIRAND C., « Penser las movilizaciones y la participación : continuidad de las perspectivas e imbricación de las posiciones », in TAMAYO S. (dir.), *Pensar y Mirar la protesta*, Mexico, 2013 (à paraître).

posture conforte les demandes ou propositions d'acteurs très diversifiés : organisations internationales, mouvements sociaux des catégories populaires, responsables d'exécutifs locaux ou encore promoteurs des réformes libérales de l'État. À ce sujet, Evelina Dagnino évoque une « confluence perverse » autour de l'enjeu de la « participation », entre les demandes de longue durée des mouvements sociaux, les politiques d'ingénierie institutionnelle et les convictions des chercheurs qui s'y intéressent¹⁷. De plus, depuis les années 1990, ces prescriptions participatives ont été associées aux politiques de décentralisation et de privatisation ainsi qu'à la multiplication des partenariats public-privé. La rencontre entre ces processus, malgré les différences de leurs origines et les contradictions de leurs motivations, renforce d'autant plus l'injonction à la participation qu'elle produit une illusion d'unanimité.

La diffusion d'un large consensus sur la valeur intrinsèque de la participation se traduit par un accord généralisé autour de la prescription « participative », telle qu'elle est diffusée par les institutions internationales de développement, y compris au sein des milieux de la recherche, dont elle reproduit les cadres conceptuels. Au nom du « renforcement des capacités » des populations, via des incitations « à participer aux décisions »¹⁸, la participation est conçue, ici, comme un instrument d'intervention et d'action publique. Depuis le milieu des années 2000, elle fait partie des mots-clefs qui habitent les discours des acteurs des politiques internationales de développement. Ils l'associent aux politiques de réduction de la pauvreté et à l'*empowerment*, et en font un usage ambigu et suggestif : « plus de participation » équivaut à « plus de démocratie », à un « avenir meilleur », avec « moins de pauvres »¹⁹. ... Andrea Cornwall et Karen Brock remarquent que « les organisations internationales de développement se sont appropriés des concepts qui, par le passé, ont été utilisés par des mouvements radicaux », mais cette participation n'inclut pas la présence d'acteurs élus, et laisse peu ou pas de place aux prises de paroles²⁰.

17. DAGNINO E., « Participation, Citizenship and Democracy. Perverse Confluence and Displacement of Meanings », in NEVEU C. (dir.), *op. cit.*, 2007. Cette confluence est considérée comme « perverse » par l'auteur, car les différents acteurs qui font référence discursive à la « participation » n'y mettent pas le même sens et renvoient, en réalité à des projets distincts voire opposés. Le terme désigne à la fois les processus d'ouverture des systèmes politiques avec l'élargissement du suffrage et les procédures électorales ; l'engagement des individus dans des organisations, éventuellement contestataires, qui interviennent dans l'espace public ; l'invention de mécanismes institutionnels nouveaux auxquels des organisations associatives sont appelées à se joindre ; la simple consultation d'habitants ou d'usagers par les pouvoirs publics... p. 355-6.

18. Pour un exemple, voir la politique de « gouvernance démocratique » définie par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans *Guía sobre la actividad del PNUD en la Gobernabilidad Democrática*, 2008 (www.undp.org).

19. Nous repreneons ici l'analyse proposée par CORNWALL A., BROCK K., *op. cit.*, 2005.

20. *Ibid.*, p. 1052 et 1055. Ces auteurs s'appuient sur l'analyse des *Poverty Reduction Strategy Papers* de la Banque mondiale et sur celle des Objectifs du Millénaire définis par les Nations Unies en 2000.

Ainsi la valorisation de la participation traverse-t-elle la parole portée par les autorités publiques au sein des espaces conçus à cet effet. Ces dernières ont tendance à multiplier les incitations à comparaître dans les arènes participatives, et à poser comme une évidence les effets positifs qui en sont attendus. Dans le présent dossier, Lorenzo Barrault détaille les fortes incitations dont la participation fait l'objet de la part des acteurs institutionnels et politiques dans le cas des politiques éducatives en France. De son côté, Raphaëlle Parizet montre qu'au Mexique « faire participer » répond à la volonté des autorités de « refonder la légitimité institutionnelle de l'État ». À Recife, dans le Nordeste du Brésil, les assemblées du budget municipal participatif suivent un rituel précis qui s'ouvre par une prise de parole des élus municipaux en charge de ce dispositif. Immanquablement, ces derniers soulignent l'« importance de la participation », se félicitent d'être « les champions du Budget participatif » et estiment que la participation est un instrument pour « vivre dans une meilleure ville »²¹.

Un instrument d'évitement des conflits ?

Face à ces constats, ce dossier examine l'hypothèse selon laquelle l'association de ces différents processus – injonction à participer, valorisation unanime de la participation et encadrement des participants – pourrait fragiliser la facette contestataire de la participation ; fragilisation qui a sans doute constitué un des objectifs recherchés, mais non avoués par certains concepteurs de ces politiques participatives. À la lecture des textes réunis ici, c'est bien ce qu'incite à penser la mise en place de procédures participatives adressées aux Indiens du Chiapas et du Michoacán au Mexique, aux associations de parents d'élèves en France, aux habitants des bidonvilles de Brasilia, ou encore aux mouvements de chômeurs au Maroc. Dans ces différents cas, l'ouverture d'espaces institutionnalisés de participation a contribué à canaliser la contestation et parfois à fragiliser sa vitalité, notamment via l'encadrement de l'activité d'organisations d'action collective qui, en d'autres circonstances, ont pu se mobiliser pour faire reconnaître des droits. Dans les assemblées prévues pour inciter le public à participer, la comparution des individus est donc portée par un engouement généralisé pour de nouvelles procédures, peu contestées. Ces dernières peuvent canaliser l'expression des mécontentements et en minimiser la portée quand, comme dans le cas du Budget participatif de la ville de Recife, les dispositifs reposent sur une mise en scène de la participation

21. Remarques issues de nos propres observations des assemblées du budget participatif, menées dans la ville de Recife au Brésil entre 2008 et 2010, dans le cadre du projet « Processus et acteurs latino-américains de la participation politique » financé en France par l'Agence nationale de la recherche.

démocratique. Ils en mobilisent les symboles et le discours, mais sans mettre en place de processus véritablement délibératif, car le temps de prise de parole du public ainsi que les possibilités d'échange verbal entre lui et les autorités sont fort limités²².

Dans les cas observés ici, les dispositifs favorisent une participation non protestataire et permettent aux autorités d'encadrer l'expression des demandes portées par le public, ce qui tend à déconflictualiser les enjeux sur lesquels se mobilisent les citoyens. À propos des Indiens de l'État du Michoacán, Julie Devineau indique, dans ce dossier, que les organisations indiennes ont articulé, par le passé, différentes modalités de participation politique : mobilisations protestataires (manifestations et occupations de bâtiments publics principalement), recours au droit, participation électorale... À partir de 2004, deux processus les ont détournées de l'action collective de contestation. D'une part, des membres des organisations indiennes ont été recrutés dans l'administration publique locale, d'autre part, des dispositifs participatifs ont été mis en place pour encadrer le débat sur les droits des Indiens. La principale organisation indienne, Organisation Nation Purepécha (ONP), est restée « à la fois mouvement social, partie intégrante de l'administration et public indigène », mais elle a aussi choisi de revoir sa stratégie. Julie Devineau montre comment cette organisation a délaissé l'action collective protestataire pour donner la priorité aux interventions dans les espaces de débat ouverts par le gouvernement local. L'ensemble a eu pour conséquence de fragiliser la capacité de l'ONP à mobiliser et à exercer un rôle d'opposition. À propos du Sénégal, dans un contexte quasi autoritaire, Marie Brossier observe comment le chef religieux commande à la fois les mobilisations dans la rue et le vote de ses jeunes disciples. Les dispositifs d'encadrement de la participation y dépassent bien largement les espaces institutionnalisés à cet effet. La canalisation de la participation politique s'appuie sur le contrôle des consciences des jeunes disciples par le chef religieux, ainsi que sur l'encadrement de la sociabilité de ses fidèles et de leurs interventions dans les espaces publics.

Les études rassemblées ici suggèrent, par ailleurs, que l'encadrement de la participation par les autorités, voire les stratégies de contrôle des mouvements protestataires qu'elles peuvent déployer, reposent sur des processus de labellisation, par le pouvoir, des groupes auxquels il est demandé de participer. Plutôt qu'aux citoyens, les appels à participer s'adressent par exemple aux « habitants » et aux « femmes » des métropoles brésiliennes, aux agents de développement dans le Chiapas, aux jeunes disciples, aux « jeunes » frustrés au Maroc. Au Maroc, selon la démonstration proposée par Irène Bono, l'identification de la population appelée à bénéficier des

22. *Ibid.*

dispositifs d'insertion comme relevant de la « jeunesse » délégitime ses revendications politiques et dépolitise sa participation. Sous Hassan II, ce processus a permis de limiter le sens donné à l'enjeu de l'insertion sociale, ainsi que d'éviter que soit abordée la question de la nature du régime politique.

De façon générale, l'emploi de catégories telles que « jeunes », « femmes », « habitants », « parents » ou « Indiens » gomme les positions sociales et naturalise les groupes, définis par des caractéristiques physiologiques et générationnelles (l'âge, le genre, le fait d'être parent) ou d'appartenance à un groupe humain (Indien). Ce faisant, les publics ciblés par les dispositifs participatifs sont donc définis par des caractéristiques précises qui ne relèvent pas directement d'un rapport politique au groupe social. En même temps, ces processus de labellisation homogénéisent les publics participants, comme si une caractéristique sociale commune suffisait à définir des intérêts et des positions politiques partagées ; avec pour effet de renforcer l'évitement du conflit et la canalisation de la protestation.

Ainsi la participation est-elle le plus souvent favorisée dans des espaces et sur des enjeux spécifiques aux groupes sociaux à l'intention desquels elle est conçue, en toute négation de la possible universalité de leurs demandes. L'évitement des questions politiques fondamentales est alors masqué par les discours de la participation, de la transparence et de l'efficacité, comme l'a montré Guy Hermet à propos de la « gouvernance démocratique »²³. Dans ce dossier, à propos des jeunes Marocains mobilisés au sein du mouvement de contestation du 20 février, Irène Bono montre comment la réponse des pouvoirs publics, en donnant la priorité à la mise en place de politiques participatives spécifiques à ce groupe social, a reposé sur une stratégie de « négation du caractère universel dont le mouvement s'était fait porteur ». Dans une direction comparable, Héloïse Nez met en valeur un effet de « déconflictualisation » des interventions des associations et des militants sur les enjeux liés à l'aménagement urbain à Paris, à partir de l'observation de la trajectoire de certaines associations qui s'impliquent dans la gestion urbaine participative, et deviennent des partenaires des autorités municipales dans l'action publique locale. Dans cette optique, les dispositifs participatifs constituent bien des outils de dépolitisation des enjeux sur lesquels peuvent se mobiliser des groupes « participants » ; enjeux redéfinis comme techniques et catégoriels plutôt que comme universels et citoyens²⁴.

23. HERMET G., *op. cit.*, 2004.

24. Le terme de « dépolitisation » désigne ici un processus par lequel une activité sociale est pensée comme ne relevant pas d'enjeux politiques, même quand elle implique une intervention d'acteurs politiques, notamment d'agents des États. En ce sens, dépolitisation et politisation s'inscrivent donc dans un continuum. Elles relèvent d'un processus d'étiquetage et de cadrage qui fait que des activités sociales sont catégorisées comme politiques ou non. Pour un complément, voir la note 35 dans cet article.

Les pratiques participatives : entre inégalités sociales, apprentissages et continuités contestataires

L'élaboration de ce dossier a poursuivi l'objectif de situer la participation dans son environnement social et d'observer les manières dont les citoyens réels se saisissent de ses institutions et des opportunités que ces dernières peuvent leur ouvrir. Pour mener cette sociologie des pratiques de la participation démocratique, l'attention a été portée vers trois questions : le contexte social et les inégalités de la politisation ou des compétences ; l'inscription des comportements dans le temps et la durée ; les continuités et les ruptures entre les comportements observables dans différents espaces, notamment ceux des dispositifs institutionnalisés et ceux des mouvements sociaux.

Les inégalités sociales de la participation

Les études réunies ici ne contredisent pas les connaissances issues de la sociologie politique, nord-américaine notamment, concernant les inégalités sociales de la participation²⁵. Elles confirment plutôt que les dispositifs participatifs n'y échappent pas ; contrairement sans doute aux espoirs ou aux efforts de leurs concepteurs. Lorenzo Barrault rappelle bien que les individus investis dans des activités militantes dans le secteur de l'éducation « occupent des positions sociales intermédiaires et supérieures et disposent de ressources culturelles plutôt importantes ». Selon la position sociale, non seulement l'intensité de l'engagement varie, mais aussi les modes d'action et d'intervention : « les dispositifs participatifs sont investis diversement par les parents d'élèves selon leurs propriétés sociales », note Lorenzo Barrault. Dans les cas des dispositifs participatifs de Paris et de Cordoue, Héloïse Nez met aussi en valeur une répartition inégale de l'engagement, puisque les individus issus des classes populaires ont tendance à beaucoup moins se saisir des dispositifs participatifs que ceux qui appartiennent aux classes supérieures et moyennes, et en particulier aux professions intellectuelles supérieures. Irène Bono montre aussi que la participation protestataire des « jeunes » au Maroc concerne, depuis les années 1960, une population urbaine éduquée ; contrairement aux tentatives de labellisation opérées par le pouvoir qui présente les manifestants comme des jeunes frustrés par les difficultés d'insertion sociale. En réalité, si la frustration relative peut

25. Par exemple, CAMPBELL A., CONVERSE P., MILLER W., STOKES D., *The American Voter*, University of Chicago Press, Chicago, 1960, p. 333-380 (notamment chap. 13 ; GAXIE D., *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978).

entrer en compte, ce ne sont pas les plus démunis qui manifestent, selon ce que constate Irène Bono. Dans le cas des politiques participatives de développement local dans l'État du Chiapas, au Mexique, Raphaëlle Parizet observe aussi que « ce sont les individus dotés d'un capital scolaire préalable qui s'investissent dans ces dispositifs [qui] renforcent la 'distinction' de ces individus préalablement dotés en ressources scolaires propices aux conditions de leur sélection ».

Les deux cas brésiliens traités dans ce dossier divergent quelque peu. C'est avec des objectifs comparables à ceux des cas précédents que les conférences de femmes ont été mises en place par la mairie de Recife, qui incite en priorité les femmes de classes populaires à participer. Marie-Hélène Sá Vilas Boas confirme que ce sont bien des femmes issues de ces milieux qui se saisissent de ces dispositifs, où se produit une « inversion du cens », selon elle. De même, l'enquête menée par Daniella Rocha suggère que les institutions du budget participatif sont investies par des habitants des périphéries très défavorisées de la ville de Brasilia, qui y trouvent un moyen pour obtenir des investissements d'infrastructure urbaine pour leurs quartiers. Quoiqu'il en soit, les inégalités sociales de la participation restent présentes ici, dans la mesure où seules les classes populaires ont besoin d'investir les dispositifs participatifs pour accéder à ces biens publics ; dispositifs qui finissent finalement par leur être réservés.

Peut-on observer des « carrières de participation » ?

La notion de carrière, empruntée ici à Howard Becker et aux travaux d'Olivier Fillieule et Nonna Mayer, invite à comprendre la « participation » comme une étape dans un parcours d'engagement ; étape qui ne prend sens qu'au regard du cycle de vie de l'individu. Elle peut intervenir à différents stades de ce parcours et revêtir des conséquences biographiques importantes²⁶. La notion de carrière participative désigne donc ici le parcours d'individus qui s'engagent successivement dans différents espaces de participation, généralement après une expérience antérieure de l'engagement, avec des conséquences biographiques variables que l'on peut repérer à leurs changements de position militante, professionnelle ou sociale. Julien Talpin, dans ses recherches sur l'engagement des citoyens dans les assemblées consacrées à l'élaboration des budgets participatifs, a repéré des processus individuels d'acquisition de connaissances, de savoir-faire et de compétences pratiques. L'ensemble constitue « autant de

26. BECKER H., *Outsiders*, Paris, Métailié, 1985 (notamment chap. 2) ; FILLIEULE O., MAYER N. (dir.), dossier « Devenirs militants », in *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 1-2, 2001.

ressources à même de faire bifurquer leur trajectoire personnelle et politique de façon significative »²⁷. Dans les cas observés par les auteurs du présent dossier, le repérage de ces carrières met en lumière une série de processus et d'interrogations. Les premiers sont liés aux apprentissages occasionnés par les activités de participation. Dans le cas de Cordoue, Héloïse Nez décrit des trajectoires individuelles significatives de ce point de vue. Elle observe que l'engagement dans les institutions participatives a permis aux militants d'acquérir différents savoirs : « savoir d'usage », non spécialisé et reposant sur une pratique ; savoir-faire militant tel que la prise de parole, la capacité à reprendre et diffuser un point de vue ou un slogan, ou la capacité à mobiliser des soutiens ; savoir professionnel, spécialisé et reposant sur une expertise technique, notamment en matière d'urbanisme. Par ailleurs, différents parcours de professionnalisation sont observés par les auteurs de ce dossier. Ainsi des individus investis dans les conseils de quartier de Belleville ont-ils rejoint l'équipe municipale du XX^e arrondissement de Paris ; à Brasilia des militants d'abord engagés dans la résistance aux politiques d'expulsion sont passés à l'action politique après avoir participé aux institutions du budget participatif ; dans les villages du Chiapas, les agents appelés à travailler dans les dispositifs participatifs sont devenus des « courtiers du développement », intermédiaires entre les populations locales et les administrations publiques²⁸ ; dans l'État du Michoacán au Mexique, des dirigeants de l'Organisation Nation Purepecha (ONP) se sont présentés aux élections législatives ; à Recife, certaines participantes aux Conférences de femmes sont devenues collaboratrices d'élus à l'Assemblée législative de l'État du Pernambouc...

L'ensemble invite à porter le regard vers les processus de reconversion des savoirs et des compétences. Acquis via les pratiques de participation, ils peuvent être utiles dans d'autres champs, tels que les administrations publiques locales, la politique professionnelle ou les organisations de développement, qu'il s'agisse d'associations d'envergure microlocale ou bien d'antennes locales d'organisations internationales. En effet, Héloïse Nez remarque que « le dispositif participatif constitue un tremplin vers une carrière politique », pour certains individus qui étaient déjà membres d'un parti politique avant de s'investir dans les arènes participatives. Au Chiapas, selon les observations de Raphaëlle Parizet, l'investissement des individus

27. TALPIN J., « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif. Les mécanismes de construction de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative », in *Politique et sociétés*, vol. 27, n° 3, 2008, p. 133-164 (citation p. 139).

28. Selon une perspective empruntée à Jean-Pierre Olivier de Sardan à propos des agents locaux de développement, intermédiaires entre « projets » et « destinataires », qui jouent le rôle de « passeurs » de savoirs ainsi que celui de « courtiers » dans l'allocation de l'aide au développement : OLIVIER de SARDAN J.-P., *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995, chap. 9.

dans les projets de développement participatif leur permet d'acquérir des compétences et de s'insérer dans des réseaux sociaux extérieurs au village. Ils accèdent ainsi à des ressources grâce auxquelles ils bénéficient d'une mobilité sociale ascendante. Raphaëlle Parizet en conclut que, à travers la mise en place de dispositifs participatifs, les institutions nationales de développement construisent « de toutes pièces une élite indienne ».

Marie-Hélène Sa Vilas Boas, dans le cas de Recife, montre comment l'engagement dans les dispositifs participatifs permet aux femmes d'occuper une position d'intermédiaires entre les habitants de leur quartier et les administrations publiques. Elles négocient alors l'accès de leur quartier à certains biens matériels et en tirent une notoriété dans leur voisinage. « L'investissement durable des habitantes des quartiers populaires aux Conférences de femmes s'inscrit dans la construction d'une position de leadership dans les quartiers ». Dans ce processus comparable à celui que décrit Raphaëlle Parizet, « la notoriété territorialisée est ainsi à la fois une conséquence et un moteur de la participation, par laquelle les acteurs construisent une légitimité propre, au sein de leur quartier ».

Ici, la participation s'inscrit donc bien dans une « carrière », au sens où l'engagement dans les dispositifs mène à une redéfinition durable de la position sociale occupée par ces individus dans leur groupe social d'origine, leur quartier ou leur village. En s'inspirant des travaux de Doug MacAdam sur les trajectoires des activistes qui ont participé au Freedom Summer aux États-Unis en 1964, on peut distinguer des conséquences de court et de long terme. « L'activisme peut provoquer un processus de basculement qui affecte de nombreux aspects de la vie des participants », note Doug MacAdam²⁹. Ainsi, dans le court terme, les individus qui ont participé aux dispositifs participatifs et aux mobilisations protestataires restent-ils généralement plus actifs que les autres. À plus long terme, l'engagement des individus dans les processus participatifs peut se traduire par une redéfinition de soi durable comme « leader communautaire ». Dans d'autres cas, les compétences acquises au cours d'un engagement participatif peuvent servir aux individus pour l'accès à un emploi dans le secteur dans lequel ils se sont investis, comme l'aménagement urbain, l'aide sociale, ou le développement local.

Finalement, à travers ces carrières participatives, c'est aussi la question du leadership qui est soulevée. Ce dernier se déploie à travers des pratiques de deux ordres différents. D'une part, certains individus investis dans la participation jouent un rôle d'intermédiaires entre leurs pairs et les autorités, par exemple dans le cas des « passeurs » du développement

29. McADAM D., « The Biographical Consequences of Activism », in *American Sociological Review*, vol. 54, n 5, 1989, p. 744-760 (citation p. 758).

communautaire dans le Chiapas mexicain ou dans celui des « délégués » des quartiers populaires autour de Brasilia. D'autre part, ils travaillent aussi à mobiliser les publics, par exemple en les incitant à mener leurs premières expériences de participation politique, dans le cas des jeunes disciples de Cheikh Bethio, ou bien pour qu'ils comparaissent dans les assemblées participatives, dans le cas des conférences de femmes à Recife. L'investissement dans la participation ouvre donc des opportunités, pour certains individus, d'accéder à une position de leader non pas au sens où ils seraient porte-parole ou représentants d'une population, mais plutôt au sens où ils acquièrent une position sociale notable et influente. Le leadership désigne donc ici l'ensemble des relations sociales par lesquelles ces individus sont reconnus, de façon informelle, comme capables de donner une impulsion à l'action collective³⁰. Les ressources que leur procure la participation renforcent donc leur autorité, qui procède à la fois de leur capacité à mobiliser et de la position d'intermédiaires qu'ils occupent, entre population locale et acteurs politiques. Ce leadership est exercé par des individus aux statuts divers, qu'ils soient élus locaux ou petits cadres partisans, dirigeants d'associations locales dites « communautaires » ou encore agents locaux de développement... Au-delà de leur diversité, ils trouvent dans la participation une opportunité pour consolider leur légitimité sociale et leur position de leadership. La participation du public, même dans les cas où elle est construite de façon ouverte et horizontale, n'est donc pas dépourvue de mécanismes de sélection et de distinction. Au contraire, elle est traversée par des interactions sociales qui n'échappent pas aux inégalités dans la répartition de l'autorité.

Un continuum de la participation ?

L'ensemble des cas observés ici confirme que les pratiques instituées et encadrées s'articulent aux autres activités de participation, en particulier protestataires³¹. L'engagement dans les espaces publics s'inscrit donc dans un *continuum* dessiné par la circulation des groupes et des individus engagés, d'une arène à l'autre. La participation peut donc être approchée par l'observation des espaces publics où les individus interviennent, aux sens physique et géographique du terme, qu'il s'agisse de la rue ou d'une

30. Cette définition s'inspire de la notice « Leaders » rédigée par J. SIMEANT, in *Lexique de science politique*, Paris, Dalloz, 2008, p. 281.

31. À ce sujet, Catherine Neveu plaide pour une analyse conjointe des mobilisations sociales et des dispositifs participatifs, en notant que ces derniers trouvent une filiation dans les demandes de politiques participatives formulées par différents mouvements depuis les années 1960 ; NEVEU C., « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement », in *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 186-209.

place publique, d'une assemblée ou d'un conseil, d'une usine ou d'un local associatif... Les participations relèvent bien de l'engagement dans la mesure où elles supposent une entrée dans des espaces publics ; espaces dont la diversité induit que les modes d'action adoptés par les individus et les groupes diffèrent d'une scène à l'autre, tout en étant souvent complémentaires.

C'est ainsi qu'à partir de février 2011, les « jeunes » observés par Irène Bono au Maroc ont choisi l'action protestataire pour porter leurs demandes de changement politique et social, en organisant des manifestations de rue où les marques de leurs appartenances politiques étaient absentes. Malgré tout, la continuité entre action protestataire et institutionnalisée existe puisqu'une bonne partie de ces manifestants était membres de partis politiques, de syndicats ou d'organisations islamistes. Dans le cas des dispositifs participatifs dans le secteur de l'enseignement secondaire en France, Lorenzo Barrault observe une autre facette de ce continuum en indiquant que les parents d'élèves les plus dotés socialement font un usage militant de ces dispositifs, dont ils se saisissent pour négocier l'action publique. La perspective adoptée par Héloïse Nez confirme aussi la continuité entre différents espaces d'action, entre lesquels circulent les individus dont elle retrace les parcours à Paris et à Cordoue : assemblées participatives, administrations municipales, associations locales, partis politiques. L'observation des carrières de ces militants confirme que les savoirs qu'ils acquièrent dans un de ces espaces peuvent appuyer leur action dans les autres, par exemple dans le cas des connaissances acquises en urbanisme au sein des conseils de quartier parisiens, ensuite mobilisées pour l'action associative ou pour le travail d'élu local. Héloïse Nez conclut ainsi à « l'intensité des circulations d'acteurs et de savoirs entre les sphères participative, associative et politique ». Dans les périphéries populaires de Brasilia, selon l'analyse que propose Daniella Rocha, certains activistes occupent différentes positions, qui leur permettent d'agir dans plusieurs espaces sur le même enjeu. Par exemple, pour agir sur la question de l'aménagement des quartiers précaires, ils exercent à la fois des responsabilités au sein d'associations d'habitants, sont délégués dans les assemblées qui discutent le budget municipal, et prennent la tête de mouvements de protestation. Enfin, Marie Brossier souligne la grande diversité des modalités de la participation des groupes fidèles à Cheikh Bethio, en particulier à l'occasion des élections présidentielles de 2007 et de 2012 : vote, meetings politiques, manifestations de rue, cérémonies religieuses, collectes d'argent dans les rues... Ici, la continuité entre action institutionnalisée et protestataire s'observe en des lieux et des moments très variables, dans des activités qui se déploient dans des contextes sociaux et des espaces différents, au sens géographique, mais aussi de la distinction entre le politique et le religieux.

Le continuum de la participation est alors construit par la circulation des groupes ainsi que par les chevauchements entre les espaces où ils agissent.

En raison de cette continuité entre action protestataire et institutionnalisée, prennent place de multiples processus d'ajustement, de politisation et d'appropriation des dispositifs participatifs par des acteurs contestataires. Les cas observés dans ce dossier indiquent que les participants s'approprient les dispositifs et les mobilisent à différentes fins, qu'il s'agisse de carrières professionnelles individuelles, ou d'accès collectifs à des biens matériels indivisibles, comme dans le cas des périphéries de Brasilia. Dans ce dossier, Lorenzo Barrault note bien que, même dans les cas où les mécanismes de concertation sont conçus comme des instruments pour canaliser la contestation, les parents d'élèves parviennent à conserver leur indépendance : « l'enrôlement dans des dispositifs de 'démocratie locale' ne s'oppose pas nécessairement à la contestation ». Dans l'État du Michoacán au Mexique, comme le montre l'analyse de Julie Devineau, l'Organisation Nation Purepecha (ONP) a accepté l'injonction à la participation, de la part du Gouverneur, tant que celle-ci a constitué une ressource pour elle, lui a permis de promouvoir un débat et de proposer une réforme. L'organisation indienne a renoué avec l'action collective protestataire dès que le dispositif participatif n'a plus répondu à ses intérêts, notamment en occupant le congrès de l'État pendant quatre jours.

Aussi peut-on en déduire l'hypothèse selon laquelle les acteurs individuels et collectifs se saisissent des dispositifs participatifs dans la mesure où ces derniers représentent une ressource utile pour faire valoir leurs demandes ; mais qu'ils s'en détournent et reviennent à l'action collective protestataire, à partir du moment où ces dispositifs ne leur permettent plus d'accéder aux biens matériels qu'ils recherchent ou à la reconnaissance des questions qu'ils défendent³². Finalement, c'est la pluralité des usages des dispositifs participatifs qui apparaît, depuis l'appropriation militante jusqu'à la recherche d'avantages individuels³³. Pour autant, ces usages ne s'opposent pas de façon radicale, ainsi que l'indique Marie-Hélène Sá Vilas Boas. Selon elle, les femmes engagées dans les conférences participatives à Recife (Brésil) mêlent « contestation et négociation des relations au "guichet" des administrations publiques ».

32. C'est ce qu'a montré Cécile Blatrix à propos des oppositions au projet de TGV Rhin-Rhône en France, au début des années 1990. Selon elle, « l'existence de procédures participatives n'empêche nullement les associations de recourir à tout l'éventail des actions disponibles. [...] On observe une grande capacité des acteurs à s'approprier les procédures, à s'en servir pour les dénoncer publiquement, à les détourner de leurs fonctions premières ou à s'en détourner » ; BLATRIX C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », in *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 79-102 (citations p. 98 et 101).

33. Nous développons cette question dans « Participatory Budgeting and Collective Action : Macrosocial Articulations of Clientelism and Democracy », avec Françoise Montambeault (à paraître).

Selon cette hypothèse, la légitimité des dispositifs participatifs repose en grande partie sur l'accès qu'ils donnent à des biens matériels ou à des services publics, dont les participants cherchent à orienter la distribution. Il en va de même de la légitimité de la position sociale acquise, au sein de leur propre groupe social, par les individus qui s'impliquent dans ces dispositifs. « Les membres du Conseil s'insèrent dans la relation entre l'administration et les usagers, en contestant et négociant l'accès au guichet des services, mais également en participant à l'exécution des politiques sociales », souligne Marie-Hélène Sá Vilas Boas³⁴. De même, Raphaëlle Parizet indique-t-elle que la légitimité des « passeurs » au sein de leur village « se construit en partie à travers leur capacité à drainer et orienter la distribution des biens matériels issus des projets locaux de développement ». Cette hypothèse de la « politique au guichet », qui s'applique à d'autres cas observés dans ce dossier, ne s'oppose pas à celle du *continuum* de la participation. En effet, si les participants se saisissent des possibilités que leur offrent les politiques participatives pour accéder à des biens qu'ils recherchent, cela ne les empêche ni d'agir dans d'autres espaces en même temps ni d'en contester les modalités ou les insuffisances.

Démocratiser et ouvrir les espaces publics ?

L'intensité des circulations entre les différents espaces participatif, politique, et associatif, ainsi que les continuités entre eux, pourrait bien invalider l'hypothèse selon laquelle les dispositifs participatifs permettent d'ouvrir l'espace public à de nouveaux groupes de citoyens jusque-là peu participants. C'est donc la question de la démocratisation de l'action publique qui est ici en jeu. Dans la plupart des cas observés par les auteurs du présent dossier, l'engagement dans les dispositifs participatifs promus par les autorités locales s'inscrit dans la continuité d'autres engagements, qui précèdent ou suivent l'entrée dans la participation. Ces différents cas confirment que les publics participants restent en majorité ceux qui présentent le plus de dispositions préalables à cet investissement, soit en raison de leur position sociale, soit du fait de leur expérience militante. Les auteurs ne détectent donc aucune « démocratisation » de l'action publique, qu'il s'agisse du secteur éducatif français, de celui de l'aménagement urbain à Paris et Cordoue ou encore de celui des politiques adressées aux femmes au Brésil.

Quoi qu'il soit, ils s'accordent tout de même pour constater que les acteurs se saisissent de la participation pour faire valoir leurs intérêts, négocier un

34. Voir DUBOIS V., *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2003.

accès à des biens matériels recherchés, porter des demandes vers le champ politique, ou encore « négocier localement la mise en œuvre des politiques », selon les mots de Lorenzo Barrault. Évidemment, de telles négociations n'ont rien de neuf ou d'exceptionnel, mais sans doute les mécanismes participatifs contribuent-ils à une meilleure fluidité et à une moindre conflictualité des interactions. En effet, ils ouvrent des lieux de rencontre, favorisent la diffusion de l'information et fournissent des ressources aux citoyens « participants » pour leur relation avec les pouvoirs locaux. Les acteurs protestataires se saisissent donc des dispositifs participatifs pour y formuler des revendications, interpeller les acteurs politiques ou faire valoir leurs droits ; à condition qu'une place soit ménagée pour la prise de parole du public et que la participation ne soit pas entièrement canalisée. Dans ces conditions, peut-on penser que la participation politise les individus qui s'investissent ? L'observation des « trajectoires participatives » permet, effectivement, de détecter des processus de construction d'une attention au politique qui ne préexistait pas à l'engagement participatif. C'est ainsi que « des questions initialement non politiques et personnelles [sont redéfinies] en des problèmes collectifs redevables d'une action politique », selon Héloïse Nez³⁵. Cette politisation repose largement sur l'acquisition de savoirs concernant l'action publique, par exemple dans les domaines du développement ou de l'urbanisme, ainsi que sur une meilleure connaissance des enjeux politiques qui y sont associés. Elle mène alors certains individus à s'engager plus avant en politique, par exemple en rejoignant un parti politique, ou même en se présentant aux élections locales ; c'est ce qui ressort des observations d'Héloïse Nez dans le cas du quartier de Belleville à Paris et de Daniella Rocha à propos des périphéries de Brasilia.

Quoi qu'il en soit, la capacité à penser les dispositifs participatifs comme relevant du « politique » est inégalement répartie du point de vue social. L'idée que la participation est « politique » n'est présente qu'au sein des groupes les plus dotés socialement et culturellement, selon les catégories de « participants » distinguées par Lorenzo Barrault. Au contraire, au sein des groupes plus défavorisés, la nature politique de ces dispositifs est perçue avec plus de difficultés. Par ailleurs, loin de promouvoir un débat contradictoire sur des choix politiques, les injonctions à la participation de la part des autorités tendent à dépolitiser l'action publique et à valoriser la production d'un consensus portant sur l'allocation des ressources publiques³⁶. Dans

35. Cette approche de la politisation s'inspire des travaux de Jacques Lagroye qui estime que la politisation d'activités sociales peut se produire selon deux processus, associés ou distincts : d'une part, des activités vécues et pensées comme ne relevant pas de la politique sont « politisées » par l'intrusion de préoccupations et d'objectifs relevant de la politique, et habituellement portés par des organisations et des acteurs politiques spécialisés ; d'autre part, il peut s'agir de la prise de conscience, par des acteurs étrangers à l'espace politique, de la dimension ou de la portée politique de leurs activités : LAGROYE J., *La politisation*, Paris, Belin, 2002, p. 365-366.

36. Ainsi que le montrent plusieurs contributions dans NEVEU C., *op. cit.*, 2007.

le cas de la mise en place des Maisons des jeunes au Maroc, Irène Bono indique que l'objectif des pouvoirs publics était de dépolitiser les demandes des jeunes. Quoi qu'il en soit, ces lieux, pourtant destinés à encadrer la jeunesse dans un contexte dépolitisé, ont favorisé une socialisation qui a, au contraire, constitué le fondement d'une participation contestataire. Pour sa part, Marie Brossier montre comment l'apprentissage de la participation par les jeunes disciples, amenés à s'inscrire sur les listes électorales du fait des injonctions de leur « chef » religieux revêt un double effet : il favorise leur engagement dans l'espace public, et ouvre des processus de « transmutation du *taalibe* en citoyen »³⁷. Si l'entrée dans l'espace public a été le résultat d'une incitation, elle a aussi favorisé une politisation et une requalification de la participation en engagement citoyen.

Pour finir, ces constats incitent donc à nuancer le point de vue de Guy Hermet qui dénonçait avec force le « romantisme participatif » de procédures qui ressemblent « à un mécanisme d'accapement des sites de l'autorité par des minorités cooptées », qui seules maîtrisent les règles informelles de la négociation. Ainsi les discours de la « gouvernance démocratique » légitiment-ils, selon Guy Hermet, un mode d'éviction doucereux de la souveraineté des acteurs exclus de la cooptation au sommet »³⁸. Les études de cas réunies ici confirment cette thèse, mais seulement en partie. En effet, derrière l'affichage de l'ouverture de la prise de décision, l'injonction à la participation produite par les pouvoirs publics locaux revêt un double effet de légitimation de ces autorités et d'encadrement des mobilisations. Pourtant, l'observation des comportements des publics participants invite à nuancer ce point de vue. Bien sûr, la démocratie participative n'échappe ni aux mécanismes de cooptation ni aux effets d'exclusion dus aux inégalités sociales. Pour autant, ces tendances à « l'endiguement de la souveraineté populaire »³⁹ ne sont ni systématiques ni définitives, car elles ne restent pas sans réponse de la part des publics, qui se saisissent des ressources offertes par les institutions, résistent aux tentatives de contrôle et d'encadrement, investissent d'autres espaces pour y mener des actions contestataires, dans d'autres lieux publics tels que leurs quartiers, les rues ou les places. Acquisition de savoir-faire et de compétences, processus de politisation, et association de l'action institutionnalisée et contestataire... Pour les citoyens, « participer » signifie aussi résister aux tentatives de confiscation de leur souveraineté et refuser les limitations du pluralisme.

37. Marie Brossier cite ici AUDRAIN X., « Du 'ndigël avorté' au Parti de la Vérité », in *Politique africaine*, n° 96, 2004, p. 99-118.

38. HERMET G., *op. cit.*, 2004, (citations p. 162, 173 et 161).

39. *Ibid.*, p. 161.