

programme finalisé « gouvernement des villes et fabrique du bien commun »

Consultation internationale de recherche

La citoyenneté urbaine :
formes d'engagement et
enjeux de solidarité

Avril 2007

Ministère l'Emploi, de la Cohésion sociale et du logement
Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
DGUHC / PUCA.

Le texte de la consultation est le résultat d'une élaboration collective qui a associé Catherine NEVEU, Jacques ION, Marion CARREL, chercheurs du secrétariat scientifique de l'atelier « Citoyenneté urbaine » du PUCA, Claire GILLIO, François MENARD, Nicole ROUSIER, Pascal LEMONNIER, Patrice AUBERTEL du Secrétariat permanent du PUCA, avec les remarques et suggestions de Dominique BOULLIER et Vincent RENARD membres du Conseil scientifique du PUCA.

Responsables du programme

Patrice AUBERTEL
Patrice.aubertel@equipement.gouv.fr
Tél : 01 40 81 63 68

François MENARD
Francois.Menard@equipement.gouv.fr
Tel : 01 40 81 24 79

Nicole ROUSIER
[Nicole Rousier@equipement.gouv.fr](mailto:Nicole.Rousier@equipement.gouv.fr)
Tel : 01 40 81 63 77

Secrétariat
Patricia RIBEAUX
Patricia.Ribeaux@equipement.gouv.fr
Tél : 01 40 81 24 53

Le texte de cette consultation est disponible sur le site du PUCA. : www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

Calendrier

Lancement de la consultation	3 Mai 2007
Limite de dépôt des propositions	6 Juillet 2007
Jury scientifique de sélection des propositions	Septembre 2007

Sommaire

Calendrier	2
Contexte de la consultation	5
Thèmes de recherche retenus	7
. une citoyenneté par-delà les lieux et les bornes	7
. une citoyenneté fiscale locale	9
Modalités de la consultation	13
. champ de la consultation	13
. composition et sélection des équipes	13
. pilotage et valorisation	14
. modalités de réponse des équipes	14
Annexe 1	
. modèle de présentation d'une proposition	15
Annexe 2	
. modèle de présentation d'un devis	17
Synthèse bibliographique	19
La citoyenneté urbaine du point de vue des gouvernés (Marion Carrel)	

CONTEXTE DE LA CONSULTATION

Cette consultation est issue des « Enjeux » construits par le PUCA qui ont constitué le socle sur lequel il a construit son programme 2007-2012. Elle est le fruit d'un atelier qu'il a organisé en collaboration avec le CNRS et de demandes complémentaires formulées par son Comité d'orientation.

En effet, au cours de l'année 2006, le PUCA a organisé en collaboration avec le CNRS, un atelier de recherche intitulé « Citoyenneté urbaine », dont un des objectifs principaux a été de saisir un certain nombre d'enjeux liés à la décision urbaine et à l'exercice d'une citoyenneté en se plaçant du point de vue des gouvernés et des citoyens eux-mêmes. Il s'est donc agi de donner droit aux représentations et aux pratiques des citoyens. Dans cette perspective, la citoyenneté ne saurait se mesurer uniquement dans sa dimension juridique et nationale. Elle a été appréhendée plutôt comme un ensemble de pratiques, comme un processus, une « fabrique » constante à l'intersection des politiques publiques et des mobilisations.

Parmi les constats effectués à l'issue de ce travail (voir synthèse bibliographique), il en est trois qui ressortent avec une force particulière.

1. Il existe aujourd'hui une littérature assez importante sur les dispositifs de « démocratie participative » et les diverses instances de concertation mises en place par des collectivités territoriales (notamment aux termes de la loi de février 2002 sur la « démocratie de proximité »). Mais dans leur grande majorité, ces travaux s'intéressent davantage aux dispositifs institutionnels et à leurs éventuels effets sur l'organisation des services, qu'à ce qui motive et structure l'engagement des « citoyens » eux-mêmes. Ce constat vaut également pour les analyses relatives aux compétences ou attitudes requises et attendues de la part des citoyens dans ces instances, et par conséquent sur les processus d'exclusion qu'ils produisent. Autrement dit, on dispose de peu de travaux sur la manière dont des citoyens « ordinaires » vivent ces instances, ce qu'ils y trouvent ou souhaiteraient y trouver, ce qui motive leur adhésion ou leur désertion.

2. Par ailleurs, on dispose également de relativement peu d'analyses concernant d'autres formes, parfois plus informelles, de participation à la décision urbaine, ou d'expression d'une citoyenneté. Pourtant, n'y aurait-il pas lieu de rechercher aussi ailleurs que dans les dispositifs institutionnels affichant une orientation participative, notamment dans des mobilisations parfois trop rapidement considérées comme relevant d'une logique « nimby » ou de pratiques violentes, l'expression d'aspirations et de demandes politiques et sociales émanant des citoyens, des acteurs sociaux ? L'enjeu n'est-il pas de percevoir comment la citoyenneté se construit,

souvent en dehors des circuits balisés par les pouvoirs publics, dans des temps et des lieux de co-présence diversifiés, en prenant en compte y compris les dimensions corporelle, narrative et festive de la vie sociale . On peut également s'interroger sur la manière dont des engagements ne s'affichant pas sous l'intitulé « démocratie urbaine » influent ou interagissent avec celle-ci ; on peut penser ici à des engagements autour des enjeux de développement durable ou de protection de l'environnement, ou autour de « questions sociales », comme la pauvreté, le Sida ou le logement, ainsi qu'à tout un ensemble de pratiques liées au champ de la production économique ou de la gestion de services collectifs.

3. Certains enjeux de la citoyenneté sont invisibles, ignorés, peu explorés. Il en va ainsi de sa dimension fiscale. Si la citoyenneté fiscale a fait l'objet de nombreux commentaires du fait du caractère médiatique de l'installation à l'étranger de certains artistes ou hommes d'affaires fortunés, les débats sont restés circonscrits au poids relatif et au sens de l'impôt national dans un cadre européen. De même, si les travaux dans le champ de l'économie solidaire ont permis de développer l'idée de citoyenneté financière, par le recours à des placements éthiques par exemple, ils n'ont pas été raccordés à une analyse des disparités territoriales liées à la fiscalité locale. Pourtant, l'inégalité des revenus et plus globalement de la richesse des communes en France constitue un enjeu d'importance pour la citoyenneté urbaine. Une telle « invisibilisation » des dimensions financières et économiques de la citoyenneté ne va pas sans poser question, que l'on considère l'insistance à « faire participer les pauvres » quand d'autres « votent avec leurs pieds » en quittant des communes dont la fiscalité est considérée comme trop élevée, tout en continuant à en bénéficier des services ; l'opacité des mécanismes de la fiscalité locale ; ou encore la faible présence de ces enjeux dans les pratiques dites « participatives », notamment aux échelons intercommunaux.

THEMES DE RECHERCHE RETENUS

A l'issue des travaux menés dans le cadre de cet atelier, deux thèmes centraux ont donc été retenus pour structurer une consultation de recherche.

I - Une citoyenneté par-delà les lieux et les bornes

Les discussions et les pratiques contemporaines en matière de participation et de citoyenneté (deux registres liés mais cependant distincts), convergent toutes sur la question de l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative. La seconde peut être perçue comme un palliatif ou un complément à la première, qui traverserait une crise profonde, ou comme une manière de la re-légitimer et de la revivifier. Ces interrogations ont déjà donné lieu à un certain nombre de travaux. On se propose dans le cadre de cette consultation de déplacer le regard porté sur ces enjeux.

L'hypothèse posée serait davantage celle d'une disjonction éventuellement croissante entre offre de participation à la chose publique, d'une part ; et d'autre part des ensembles de pratiques venant réinterroger la politique elle-même, quand bien même ces pratiques ne s'affichent pas explicitement comme relevant de cette sphère (ou d'une définition surplombante de celle-ci). On a ainsi pu noter l'émergence de pratiques réactives à des situations inédites à travers des scènes alternatives ou substitutives à « l'offre politique existante » qu'elle relève de la représentation ou de la participation. De même, un certain nombre d'événements (« émotions » ou « émeutes ») ont pu rappeler l'existence de ceux que Dominique BOULLIER appelle les « inouïs », inouïs parce que considérés comme illégitimes ou bien parce que s'exprimant dans des formes non conformes aux règles du débat civil. La situation se caractériserait alors par une offre politique relativement « décalée » par rapport à des demandes qui s'exerceraient selon d'autres registres et se manifesteraient dans des pratiques habituellement considérées comme relevant d'autres champs de recherche.

Il s'agirait donc en premier lieu de clarifier à quelles demandes ou aspirations, l'offre politique, notamment participative, chercherait à répondre, et dans quelle mesure cette offre est effectivement élaborée de manière « participative », i.e. en prenant en compte dès l'amont les aspirations et attentes des citoyens. En second lieu, il s'agirait de prendre le recul nécessaire à l'appréhension d'une citoyenneté plurielle et multiforme. Il semble en effet pour le moins problématique de restreindre le champ de la citoyenneté comme processus à ce seul type d'instances, ou au seul enjeu de la participation. Nombre de mobilisations et de pratiques contemporaines peuvent être analysées comme révélatrices d'aspirations et de demandes qui sont soit non satisfaites par l'offre politique classique et institutionnelle ;

soit situées dans une sphère de (relative) déconnexion, plus ou moins délibérée, vis à vis de celle-ci.

Dans cette perspective, il paraîtrait donc pertinent de s'interroger à nouveau frais sur les « frontières du politique »¹, sur les conceptions et les pratiques qui lui sont associées, selon que l'on se situe du point de vue des « gouvernants » ou des « gouvernés ». Cette interrogation reste à explorer à partir de trois champs spécifiques, dont on fait l'hypothèse qu'ils sont des révélateurs particulièrement efficaces de la disjonction évoquée plus haut entre offres et aspirations. S'ils sont ici distingués pour la clarté de l'exposé, ces différents champs peuvent être reliés par certaines thématiques.

a. Individus, collectifs et expressions publiques

Nombre de travaux se sont intéressés aux nouvelles formes d'engagement public reflétant des conceptions différentes quant aux relations entre collectifs et individus, entre public et privé, qu'il s'agisse des engagements dans des structures « traditionnelles » (syndicats, associations...) ou diverses manifestations publiques (coordinations, mobilisations « nimby », « performances »...). Il s'agirait alors de travailler plus avant ces hypothèses, notamment autour des modalités de construction de l'« intérêt général », ou du « bien commun ». L'enjeu est bien là de repérer les conditions de possibilité de tels processus, leurs modalités concrètes de mises en œuvre dans une diversité de situations, y compris dans des lieux et des moments n'étant pas habituellement repérés et analysés comme relevant du champ (politique et scientifique) de la « participation ». Une attention particulière peut être accordée ici aux dispositifs techniques (TIC) et aux langues (« technolangue », langue partagée ?) par lesquels ces processus s'opèrent.

b. Droits de cité et citoyenneté urbaine

Travailler sur la citoyenneté comme processus induit nécessairement de travailler à ses « marges », comme autant d'espaces où elle se constitue et se fabrique, « en tant qu'un des espaces de confrontation pratique avec les différentes modalités de l'exclusion, confrontation qui constitue toujours le moment fondateur de la citoyenneté » pour reprendre les termes de Jacques Rancière. Les mobilisations de et autour des Sans Domicile Fixe ou des Sans Papiers, et plus généralement de ceux considérés comme des « sans voix », seraient alors particulièrement révélatrices des modalités contemporaines de (re)définition de ces frontières de la citoyenneté, ainsi que de ses processus de fabrication, au-delà des statuts légaux et des catégories juridiques et sociales normatives, dans l'émergence de « positions » plus complexes.

¹ ARNAUD Lionel & GUIONNET Christine, 2005, *Les frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Presses Universitaires de Rennes.

c. Projets politiques et citoyenneté

En jeu dans ces réflexions se trouve la question générale des modalités concrètes de délimitation et de mise en œuvre du politique, à la fois hors des institutions et dans leurs articulations ou disjonctions avec des mouvements sociaux, des figures du citoyen et du public ainsi constituées. Par exemple, des notions comme celle de « montée en généralité », qui ont longtemps structuré l'analyse des processus politiques, ne peuvent-elles pas être aujourd'hui remises sur le métier, par la prise en compte de processus de « montée en singularité » dans l'espace public ? De même, quels sont les effets concrets, ainsi que les présupposés, du passage d'une notion comme l'*empowerment* du mouvement social aux politiques publiques ? Quelles en sont les vertus politiques du point de vue du développement d'une citoyenneté active, et les limites au regard du rôle de la collectivité, notamment en matière de « traitement de la pauvreté » ? Autrement dit, comment analyser les projets politiques et les figures de la citoyenneté à l'œuvre ?

II - La citoyenneté fiscale locale

Les relations institutionnelles entre les collectivités locales et l'Etat occupent le devant de la scène mais, sur celle-ci, les débats sur la citoyenneté fiscale locale sont largement absents. C'est ainsi que les collectivités locales voient dans les transferts de compétence issus de l'acte II de la décentralisation un risque de déstabilisation de leurs finances, une obligation d'augmenter les impôts locaux ou de renoncer à certains services, et, à terme, le risque d'une remise en cause politique de leurs élus. La constitution d'intercommunalités conduit par ailleurs à se demander si des communes résidentielles à fiscalité faible ne tenteraient pas de bénéficier des apports de la taxe professionnelle des communes populaires, mais industrielles, pour se doter en équipements et services ?

Les habitants, quant à eux, peuvent comparer les différents impôts locaux, ce qui, le cas échéant, les conduit à « voter avec leurs pieds », autrement dit, à quitter un territoire dans lequel le panier de services ne leur conviendrait pas ou serait trop coûteux ;

A côté de telles « défections » citoyennes, on note également des « prises de parole », de divers ordres. On peut penser ici au soutien apporté par leurs habitants à certaines municipalités refusant de construire des logements sociaux, quitte à payer des pénalités ; ou inversement à l'appel « Pourquoi nous nous soumettons à l'impôt », dont les signataires soulignaient entre autres le puissant rôle redistributif et de solidarité de celui-ci.

La question n'est donc pas simplement celle de la faible lisibilité de la fiscalité locale, y compris dans les débats citoyens. Elle est aussi et surtout celle de la manière dont la fiscalité locale et les mécanismes de péréquation qui lui sont associés contribuent à inscrire la citoyenneté dans le territoire ; et celle des représentations et pratiques liées à la dimension fiscale de la citoyenneté de résidence. Il ne s'agirait donc pas de mener des recherches

sur la fiscalité locale pour elle-même, mais de saisir celle-ci en tant qu'elle met en jeu, au-delà des mécanismes institutionnels, un certain nombre de représentations et de pratiques quant à l'impôt et à la solidarité.

La faible lisibilité de la fiscalité locale est liée, aujourd'hui, à la difficile identification des instances au bénéfice desquelles s'opère la taxation et au manque de connaissance des circuits d'utilisation du produit de celle-ci. Cela pose la question de la démocratie fiscale locale et de ses échelons institutionnels (commune, intercommunalité...). Qui décide de l'impôt, qui fixe son niveau, qui détermine ses modes de perception ? Quels sont, en outre, les circuits d'utilisation de l'argent collecté ?

On peut penser ici aux articulations entre imposition et droits (payer l'impôt donne-t-il des droits ?), entre logique assurancielle individuelle et logique de solidarité (chacun ne doit-il payer que pour ce qu'il utilise ?), financements publics et privés (y compris par le biais de fondations philanthropiques)... Autant de questions qui peuvent être envisagées à partir de l'analyse de mécanismes fiscaux : comment réarticuler les tendances antinomiques de la fiscalité directe locale (autonomie-expression de la démocratie locale, inéquité d'impôts vieillissés, inégalités intercommunales) ? L'autre angle d'analyse possible partirait des pratiques individuelles et collectives d'habitants, organisés ou non dans des mouvements favorables ou hostiles à l'idée de solidarité financière et territoriale. L'analyse peut également porter sur les freins à la mise en place d'une « accountability » à l'anglo-saxonne qui permettrait des débats publics sur le sujet.

Sur un plan européen, la fiscalité locale poursuit des objectifs assez proches d'un pays à l'autre mais obéit à des règles très hétérogènes. Globalement, les objectifs de la fiscalité se traduisent par trois grandes préoccupations : le rendement de l'impôt, le caractère incitatif de celui-ci, l'équité entre contribuables. A partir de ce cadre, le système français peut être comparé au système britannique qui fonctionne largement avec un système de redistribution assuré par le gouvernement central pour tenir compte de la situation des habitants d'une commune, ou avec le système allemand qui fonctionne sur un partage multiniveau des mêmes impôts.

De fait, actuellement, la situation française pourrait se caractériser par la sédimentation progressive de mécanismes de péréquation de grande complexité (dotation globale, dotation de solidarité urbaine, prime à la constitution d'intercommunalités à fiscalité propre...).

En centrant la proposition sur les impôts payés par les ménages à l'échelon communal, il s'agira d'apporter des éléments de compréhension et d'appréciation des logiques socio-politiques à l'œuvre dans les finances locales qui, pour les citoyens, se lisent d'abord en interrogeant leurs montants payés en taxe d'habitation et en foncier bâti, tout en sachant que la taxe professionnelle assise sur l'activité économique joue un rôle déterminant dans les ressources communales.

Le fait que la fiscalité locale ait pour contributeurs non seulement des ménages, mais aussi des entreprises (taxe professionnelle) et, indirectement, l'Etat, invite également à analyser la citoyenneté fiscale locale dans le cadre

d'un système d'acteurs à la fois politiques et économiques rarement perçus à travers cette fonction.

La citoyenneté fiscale passe par la perception du lien clair à établir entre la recette et la dépense ; aujourd'hui le système fiscale local est opaque.

Est-il possible de faire le point sur ces différents systèmes existants, sur la manière dont ils sont reçus par les citoyens, permettent-ils, et à quelles conditions, l'expression de la citoyenneté fiscale locale ?

Pour les deux axes identifiés la priorité sera accordée aux équipes qui adopteront une perspective comparative, notamment dans le cadre européen. Les propositions peuvent concerner une des deux- parties ou en articuler deux ou plusieurs sous-parties.

MODALITES DE LA CONSULTATION

CHAMP DE LA CONSULTATION

Cette consultation est une consultation de **recherche**. Il s'agira de développer une problématique, d'explicitier des hypothèses à tester et de justifier la méthodologie retenue.

Sont attendues des propositions qui contribuent au **débat public** et nourrissent de nouvelles approches de politiques urbaines et de planification spatiale.

L'activation de **réseaux européens** est souhaitée. Cette consultation pourra être l'occasion de susciter des rapprochements entre équipes, de mettre en perspective des démarches de recherche jugées innovantes dans d'autres pays et de mieux apprécier les types de problématiques développées en Europe.

COMPOSITION ET SELECTION DES EQUIPES

Composition des équipes

Les équipes peuvent privilégier un ou plusieurs axes de recherche en fonction de leurs compétences. La constitution d'équipes pluri-disciplinaires est particulièrement souhaitée.

Les équipes étrangères devront obligatoirement rédiger leur rapport en français. Les recherches retenues, une fois terminées, donneront lieu à des synthèses de trois pages, rédigées en français et en anglais, destinées à une diffusion large.

Critères de sélection

Un jury de sélection regroupant des scientifiques et des responsables d'administrations ou de collectivités intéressées par les démarches et résultats de recherche, évaluera les propositions sur la base des critères suivants :

- la qualité de la problématique par rapport aux questions posées dans la consultation
- la mobilisation de partenariats européens
- la qualité et la rigueur de la méthode proposée
- l'adéquation des moyens aux objectifs
- les résultats escomptés

Les équipes seront informées individuellement des résultats du processus de sélection mis en place pour cette consultation.

PILOTAGE ET VALORISATION

Un séminaire de suivi et de valorisation sera organisé afin de favoriser les échanges entre les équipes retenues et de dialoguer avec d'autres chercheurs et professionnels.

Les équipes s'engagent donc à participer à des réunions (4 à 5 séances) qui se tiendront en général à Paris (prévoir le financement dans le budget) et au colloque de valorisation du programme. La participation à ces rencontres revêt une importance particulière. Il s'agit, en effet, de créer une « dynamique de programme », de susciter des questionnements croisés afin de passer d'un soutien à des recherches isolées vers la construction d'un programme.

MODALITES DE REPONSE DES EQUIPES

Les dossiers de candidature des équipes de recherche seront rédigés en français et devront être présentés selon le modèle, ci-dessous en annexe, et parvenir au plus tard :

Le vendredi 6 Juillet 2007

(avant 16 heures, le cachet de la poste faisant foi)

- en document **papier recto-verso, en 10 exemplaires**, sous couverture cartonnée ou plastique + 1 exemplaire reproductible (non agrafé) à l'adresse suivante :

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE Grande Arche de la Défense – Paroi sud - 92055 La Défense cedex Consultation « citoyenneté urbaine » A l'attention de Patrice AUBERTEL et Patricia RIBEAUX (6 ^{ème} étage – bureau 63)

- et en **version électronique** :
mél : patrice.aubertel@equipement.gouv.fr

Modèle de présentation d'une proposition de recherche

Trois documents doivent être fournis :

1. **Récapitulatif de la proposition** (*sur papier à en-tête du pétitionnaire*)

Titre de la proposition : (rappeler en titre « Réponse à la consultation de recherche « La citoyenneté urbaine: formes d'engagement et enjeux de solidarité »)

Responsable scientifique (nom, prénom, titre, fonction, organisme, adresse, téléphone, télécopie, mél)

Composition de l'équipe scientifique (chercheurs, organismes) en France et dans d'autres pays européens

Articulation avec d'autres programmes de recherche nationaux ou étrangers : collaboration avec des équipes étrangères

Budget prévisionnel total (T.T.C.), sans arrondir

Participation demandée (s'il s'agit d'une subvention) (T.T.C.) Organisme(s) cofinanceur(s), s'il y a lieu
Organisme gestionnaire des crédits
Durée (24 mois maximum)

Résumé de la proposition (1 page maximum) : préciser les objectifs, les méthodes et les résultats attendus

2. **Descriptif de la proposition** (*12 pages maximum*)

Exposé de la proposition

Question(s) de recherche traitée(s), hypothèse(s) et résultats attendus
Justification du projet au regard de la consultation
Méthodologie et principales étapes de la recherche (calendrier à fournir)
Références bibliographiques essentielles sur la (les) question(s) traitée(s)
Références bibliographiques des membres de l'équipe.

Équipe(s) mobilisée(s)

Composition, temps affecté à la recherche et responsabilité de chaque membre de l'équipe et de chaque partenaire (joindre un CV résumé en 1 page maximum des principaux membres et partenaires ainsi qu'une présentation synthétique du laboratoire coordonnateur de la recherche)
Participation effective ou prévue à d'autres programmes de recherche nationaux et/ou étrangers (sur ces mêmes thèmes)

Budget prévisionnel détaillé (et justification des demandes financières)

3. Fiche de renseignements administratifs

Référence de la consultation de recherche : « La citoyenneté urbaine : formes d'engagement et enjeux de solidarité »

Intitulé du projet :

Désignation de l'organisme contractant :

Raison sociale ou dénomination sociale

Adresse complète postale et électronique, numéro de téléphone et de télécopie

Forme juridique et N° SIRET, Statuts

Prénom, nom, fonction de ou des personnes ayant qualité pour engager l'organisme en matière de contrat.

Désignation de la personne responsable

scientifique du projet : Prénom et nom, titre et fonctions

Organisme, laboratoire

Adresse complète postale et électronique, numéro de téléphone et de télécopie

Coût prévisionnel des travaux : montant H.T, TVA et T.T.C. sans arrondir :

Montant du financement demandé T.T.C. :

Durée de la recherche en mois :

Modèle de présentation d'un devis

Afin de faciliter les démarches d'engagement des projets retenus par le jury nous vous remercions de préparer les éléments nécessaires à chaque dossier : RIB, Kbis ou n° URSSAF, et copie des statuts de l'organisme, et de rédiger le devis selon le modèle ci-dessous

Papier à en-tête avec date d'établissement du devis

TITRE DU PROJET DE RECHERCHE

Nom du responsable scientifique

Devis estimatif de l'opération

1- Salaires, charges sociales incluses

[taux horaire ou mensuel (en euros) x nombre d'heures ou de mois]

= €
- €
= €

2- Vacances, charges sociales incluses

[qualification : taux horaire (en euros) x nombre d'heures]

= €

3- Missions – lieux et nombre

[préciser le type de mission : séminaires, entretiens...]

4- Fournitures, reprographie.....

5- Frais de gestion (%)

TOTAL H.T . TVA
19,6%

TOTAL T.T.C.

Le présent devis est conforme à la comptabilité de mon établissement

Nom et qualité du signataire

Atelier PUCA-CNRS « citoyenneté urbaine »

Synthèse bibliographique

La citoyenneté urbaine du point de vue des gouvernés

Marion CARREL

Institut Marcel Mauss (CEMS-EHESS)

Remerciements à

Eeva LUHTAKALLIO (Helsinki), Tommaso VITALE (Milan),
Marilyn TAYLOR (Bristol), ainsi qu'à Jacques ION et Catherine NEVEU, pour
leurs éclairages

SOMMAIRE

. introduction	21
Partie 1	24
Les citoyens, ou la citoyenneté comme droits et devoirs	
Chapitre 1 - modèles historiques et Nationaux de citoyenneté	24
Chapitre 2 – le supranational, le local : une citoyenneté en évolution	30
Partie 2	35
Les gouvernés, ou la citoyenneté vue depuis les pouvoirs publics	
Chapitre 3 – catégorisation : gouvernés, usagers, habitants, consommateurs, citoyens ?	35
Chapitre 4 – le regard sur l’interaction : l’usager co-producteur de service	41
Chapitre 5 – le regard sur les innovations Institutionnelles en matière de démocratie Participative	45
Partie 3	51
La citoyenneté comme pratique relationnelle : représentations et usages des compétences citoyennes	
Chapitre 6 – compétences, savoirs, luttes et légitimités	51
Chapitre 7 – l’engagement associatif en mutation	58
Chapitre 8 – la citoyenneté plurielle : modes d’engagement	63

Introduction

Réfléchir sur la citoyenneté urbaine semble immanquablement déboucher sur l'analyse de la « crise de la citoyenneté ». Si l'on adopte une perspective diachronique, cette question semble d'ailleurs se poser et se reposer, sous des formulations différentes, depuis une trentaine d'années en France. Trois phénomènes sont généralement avancés pour expliquer cette « crise », qualifiée sans doute plus justement de « mutation », de la citoyenneté urbaine. En premier lieu - les émeutes de novembre 2005 l'ont violemment rappelé à celles et ceux qui l'auraient oublié - c'est la question sociale, devenue question urbaine, qui ne cesse d'alimenter la chronique. Que ce soit en terme de coupure de la société entre les citoyens et les « incivils », d'absence de corps intermédiaires, de déni de représentation ou de reconnaissance, d'accroissement des inégalités, les constats se rejoignent sur les difficultés contemporaines de « faire société ». En second lieu, les processus d'individuation entraînent la recomposition des formes traditionnelles de l'engagement citoyen dans des collectifs *ad hoc*, temporaires, visant l'efficacité et la concertation avec les pouvoirs publics, ou ne cherchant pas nécessairement de lien avec ces derniers. Est-ce à dire que le citoyen serait désormais « dépolitisé » ? N'est-ce pas plutôt le rapport au politique qui aurait changé ? En dernier lieu, la méfiance à l'égard des hommes et femmes politiques, et par extension des mécanismes de délégation en démocratie, se nourrit de la complexification croissante des processus de décision². La décentralisation, la construction européenne, les modes de gouvernance centrés sur la proximité ou la contractualisation, tous ces phénomènes rendent l'action publique moins facilement lisible que par le passé. De l'illisibilité à l'impuissance des pouvoirs publics, il n'y aurait qu'un pas que les citoyens n'hésiteraient pas à franchir, signant là l'inutilité d'une quelconque confiance ou intérêt pour leur action.

Si les chercheurs en sciences sociales sont nombreux à s'attacher à analyser les origines, les causes et les effets de cette « crise », force est cependant de constater que rares sont les recherches qui tentent de saisir ces phénomènes du point de vue des citoyens eux-mêmes. La citoyenneté semble avant tout être appréhendée par le haut, c'est-à-dire à travers l'analyse des textes, institutions et normes qui régissent la décision en démocratie. Le « creux » de la recherche semble particulièrement se situer sur les regards portés par (et sur) le citoyen, l'angle d'analyse retenu n'étant que rarement du côté des représentations et des pratiques de la citoyenneté.

² GAUDIN Jean-Pierre & DORMOIS Rémi, 2003, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine, Synthèse bibliographique*, La Défense, Plan Urbanisme Construction Architecture.

C'est cette hypothèse de points aveugles dans la recherche française en sciences sociales que nous avons ici mis à l'épreuve. La perspective synchronique a été retenue comme une piste d'enquête fructueuse sur l'analyse des pratiques, usages et représentations de la citoyenneté du point de vue des gouvernés. Les chercheurs des autres pays européens ont-ils développé des analyses de la citoyenneté du point de vue des gouvernés ? Les thèmes de recherche explorés sont-ils différents ? Les points aveugles repérés en France se retrouvent-ils ailleurs en Europe, selon l'hypothèse du « vide général » ? A l'inverse, le peu d'attention accordé aux pratiques et représentations de la citoyenneté par les citoyens serait-il une spécificité française ? *Quid* enfin des questions de méthodologie de la recherche et d'approches disciplinaires, sont-elles appréhendées différemment ailleurs ?

Il s'agissait ainsi de tirer des enseignements de la mise en perspective comparée de recherches menées en France et dans d'autres pays européens, qu'elles soient nationales, ou supranationales, afin d'apporter un éclairage sur les usages, pratiques et représentations de la citoyenneté urbaine. L'objectif de porter le regard sur la manière dont les citoyens eux-mêmes qualifient la citoyenneté s'avère d'autant plus important que l'on prend au sérieux l'existence de conditions sociales et nationales d'énonciation. Les mots employés le sont toujours dans un contexte particulier, dont on ne peut faire abstraction sans risquer de tordre la réalité. Par exemple, le terme de multiculturalisme ne recouvre pas les mêmes représentations et utilisations en Grande-Bretagne et en France. Il est par conséquent indispensable de chercher à comprendre ce que les individus ou les groupes sociaux mettent derrière les notions telles que « le multiculturalisme » ou « la citoyenneté ».

L'Europe étant un champ d'investigation très vaste, nous avons fait le choix méthodologique de repérer des travaux sur la citoyenneté susceptibles de nous éclairer sur les fameux « points aveugles » repérés en France, sans chercher ni une improbable exhaustivité, ni la représentation de tous les pays de l'Union Européenne. Nous avons cependant été attentifs à ménager une certaine diversité géographique, avec des références des pays nordiques (Finlande, Norvège), du sud (Italie), anglo-saxons (Grande-Bretagne) et de l'est (Hongrie). Une limite importante de ce travail doit être ici précisée, en ce qu'elle réduit forcément les résultats en termes de perspective comparée : les langues anglaise et française ont été privilégiées.

Pour préciser davantage la méthodologie, nous avons utilisé trois axes de recherche principaux pour repérer les articles, livres et communications de recherche sur la citoyenneté urbaine du point de vue des gouvernés. Un premier axe a consisté à naviguer parmi divers moteurs de recherche (sites internet de revues internationales comme le *International Journal of urban and Regional Research*, sites d'articles en ligne tels que *Jstor*, moteurs de recherche de bibliothèques telles que la Fondation nationale de Science Politique). Un second axe a consisté à suivre les conseils de lecture de chercheurs européens spécialisés sur le débat public, les relations entre usagers et fonctionnaires, la démocratie participative ou encore l'engagement associatif, et à repérer dans les bibliographies des ouvrages conseillés des références susceptibles de nous éclairer. Enfin, dans l'objectif

d'inclure une petite perspective diachronique dans notre analyse, nous avons étudié l'évolution du contenu de la revue *Espaces et Sociétés*, revue internationale centrée sur les problématiques urbaines, en sélectionnant quatre numéros ayant traité du thème de la citoyenneté, parus entre 1972 et 2005.

Le plan adopté s'appuie sur une séparation relativement nette qui nous est apparue au fil des lectures, entre trois types d'approches sur les questions de citoyenneté. La première approche, centrée sur la citoyenneté comme droits et devoirs, est à la fois la plus importante en terme de nombre de recherches, et la plus réduite sur le regard du point de vue des citoyens eux-mêmes. La seconde approche, centrée sur les relations entre les pouvoirs publics et leurs destinataires, fournit davantage de contenu sur la manière dont les citoyens réceptionnent et se représentent la citoyenneté, cette dernière étant cependant appréhendée dans le sens relativement restreint d'une articulation entre gouvernants et gouvernés. La troisième approche élargit la focale en appréhendant la citoyenneté dans sa dimension relationnelle et territoriale et en centrant l'analyse sur les représentations, usages et pratiques des citoyens engagés à divers niveaux de l'espace public et dans diverses formes de collectifs.

Chapitre 1

Modèles historiques et nationaux de citoyenneté

Un premier résultat de recherche mérite d’ores et déjà d’être souligné : le faible nombre de travaux centrés sur la citoyenneté urbaine du point de vue des citoyens est un phénomène qui se retrouve également à l’étranger. A titre d’exemple, la recherche d’articles contenant le mot « citoyenneté urbaine » sur le moteur de recherche d’un des sites internet qui recensent les sommaires de périodiques anglo-saxons³ aboutit à treize références d’articles. Deux articles s’attachent à qualifier les effets de la gouvernance européenne sur les pratiques citoyennes (GARCIA, 2006 ; ABRAHAMSON, 2005), mais l’optique choisie est celle du débat théorique sur la reconfiguration des dimensions sociales, économiques et politiques de la citoyenneté. En définitive, aucun article ne propose une analyse des pratiques et représentations des citoyens eux-mêmes.

Toutes les approches sociologiques, philosophiques ou de science politique de la citoyenneté ont en commun de partir d’une définition juridique de la citoyenneté, comme un statut ouvrant un ensemble de droits (le vote, l’association, la grève, mais également le droit d’expression, de propriété, d’information ou d’instruction, l’ensemble des « droits-créance » ou droits sociaux) et de devoirs (respect des lois, de la propriété d’autrui, paiement des impôts, effectuation du service militaire ou civique). L’ensemble de ces droits et devoirs sont garantis et organisés par les institutions publiques, suivant les principes inscrits dans la constitution de chaque Etat. Si la citoyenneté comporte également des dimensions relationnelles et morales, parfois résumées par le terme de civisme (comportement altruiste, respect des valeurs, solidarité, engagement collectif, etc.), **c’est avant tout sous l’angle juridique et institutionnel qu’elle est abordée**. Des deux dimensions de la citoyenneté repérées depuis l’antiquité, celle qui renvoie à l’organisation institutionnelle de la souveraineté et celle qui relève de l’activité quotidienne des citoyens (BALIBAR, 2001 ; MAGNETTE, 2001), la deuxième semble avoir été négligée.

Le statut de citoyen est, ainsi, majoritairement saisi dans les recherches en sciences sociales à travers l’étude juridique et normative du fonctionnement et de l’organisation des différentes institutions étatiques, ainsi que par l’analyse de la sphère électorale. Il n’est dès lors pas étonnant de constater que le moteur de recherche de la Fondation nationale de science politique (FNSP) fournit, lorsqu’on lui propose le mot clé « citoyenneté », plus de deux cent occurrences traitant de la constitution européenne, du droit et de l’administration communautaire, regroupées sous le terme « citoyenneté et

³ <http://www.ingentaconnect.com>

droit européen », contre trois ou quatre seulement dans les rubriques « citoyenneté aspect moral » et « citoyenneté aspect social »⁴. De même, la bibliographie intitulée « Civisme, citoyenneté et engagement associatif » établie par la FNSP en 2000, organise les références bibliographiques en deux parties, la première relative aux « fondements » (identité, droits et devoirs, citoyenneté), la deuxième relative à la « crise de la citoyenneté », au premier rang de laquelle figure la crise de l'Etat et de la participation électorale.

Sur l'acte citoyen par excellence que représente le vote, les études quantitatives centrées sur l'analyse des résultats électoraux et des sondages « sorties des urnes », constituent le cœur, sinon l'exclusivité des approches. Ces dernières permettent, dans une perspective diachronique, de repérer le bouleversement des repères des électeurs, notamment le déplacement du vote ouvrier vers le Front national et le caractère « mobile », « volatile », « perplexe » de l'opinion (BOY & MAYER (dir.), 1997). Si le vote de classe ouvrier, fortement ancré à gauche, a décliné sous la Cinquième République, il semble cependant que le vote ouvrier pour l'extrême droite soit davantage le fait des ouvriers de sensibilité de droite. De plus, les bastions municipaux du Parti communiste figurent parmi les records de l'abstention électorale, laquelle figure ainsi comme la conséquence la plus importante du divorce entre la gauche et la classe ouvrière (GOUGOU, 2007). Quelques travaux ont abordé le vote sous un angle davantage qualitatif, par exemple sur le vote des Portugais en France (CORDEIRO, 2005). Alors qu'ils disposent depuis 1976 de droits électoraux dans leur pays d'origine, seul un petit nombre de Portugais exilés en France en profite (ils sont peu nombreux à être inscrits sur listes électorales consulaires, les bulletins blancs sont fréquents). Tout se passe comme si la fuite de la dictature n'avait pas débouché sur un engagement militant depuis l'étranger. Ces exilés restent d'ailleurs éloignés de la vie politique française comme portugaise, perpétuant « une pratique d'invisibilité propre aux communautés soucieuses avant tout de réussir leur ascension sociale dans le pays d'immigration » (p.39).

Parallèlement, des études qualitatives ont été développées en France ces dernières années en sociologie politique, sur la manière dont les citoyens se représentent la citoyenneté, sous forme de conduite d'entretiens auprès de « citoyens ordinaires » (VENEL, 1999 ; DUCHESNE, 1997). La citoyenneté y prend des contours différents de ceux que dessinent les théoriciens. **Alors que la théorie politique définit le citoyen par son rapport au pouvoir institué, le citoyen ordinaire met plutôt en avant les relations qu'il entretient avec ses concitoyens pour définir la citoyenneté.** Différentes conceptions de la citoyenneté sont repérées. Sophie Duchesne distingue ainsi ce qu'elle nomme « citoyenneté d'héritage » (valorisant la dimension identitaire et historique nationale) de la « citoyenneté de scrupules » (valorisant la liberté individuelle), ces dimensions n'étant pas foncièrement opposées et se retrouvant souvent mêlées dans les représentations des personnes interrogées. La tension entre ces deux

⁴ Le reste de la classification est principalement organisé autour de la dimension nationale de la citoyenneté, chaque pays (Allemagne, Angola..) ou aire géographique (Amérique latine..) ayant sa rubrique au sein du thème « citoyenneté ».

modèles serait même une caractéristique essentielle de la « citoyenneté à la française » (DUCHESNE, 1997).

Une particularité française se retrouve dans la plupart des travaux sur la citoyenneté, celle d'une **convergence totale entre citoyenneté et nationalité**, voire d'une « confusion », qui a historiquement toujours été importante (COLAS (dir.), 1991). Les Français, accoutumés à un Etat centralisé, peinent à concevoir l'idée d'appartenances citoyennes multiples. Ceci explique en grande partie nos difficultés à imaginer et aménager l'articulation entre la citoyenneté nationale et la citoyenneté européenne (PARISOT (dir.), 1998). De même, cette confusion entre citoyenneté et nationalité nous empêche d'appréhender les formes de citoyenneté communautaires, territoriales ou locales (NEVEU, 2004).

C'est ainsi que, alors qu'il existe de nombreuses recherches sur le « multiculturalisme » dans les pays européens, cette dimension n'apparaît que rarement en France, en tous les cas pas dans ces termes. Il est éventuellement question de « dimensions culturelles de la citoyenneté » en France. Des recherches ont ainsi porté sur la manière dont les immigrés vivent leur citoyenneté et leur relation à la nationalité française, dans le contexte des réformes du code de la nationalité (BOUAMAMA, CORDEIRO & ROUX Michel, 1992 ; BOUAMAMA 1993). Le modèle unitaire de la citoyenneté française, qui entretient selon ces auteurs une confusion entre unité politique et unité culturelle de la nation, aboutit à **déposséder ou s'abstenir de reconnaître la citoyenneté des membres des communautés immigrées**. Ce modèle, fortement intégré par les immigrés et leurs enfants, introduit une coupure de fait entre l'affirmation d'une identité culturelle, ethnique ou territoriale (celle de « la cité » par exemple) et le fait de se considérer comme « citoyen ». Saïd Bouamama montre également que, dans les milieux populaires, des formes multiples et différenciées de citoyenneté impliquent chaque individu, de l'enfance à l'âge adulte.

Par exemple, l'entraide de voisinage, l'organisation de festivités ou d'animations socioculturelles sont autant de liens de proximité qui constituent l'apport reconnu et respecté des "jeunes" à la vie de la communauté. Or, cette citoyenneté est insuffisamment reconnue en France où domine une vision capacitaire, unitaire, « adulte-centrée » de la citoyenneté. La conception des jeunes issus de l'immigration comme des « incapables civiques et politiques » est telle que ces derniers finissent par l'endosser. Faute de se constituer en communautés positives, ils peuvent se constituer en « néo-communautés déviantes », en groupes *ad hoc* dont la raison d'être est avant tout de tuer l'ennui ensemble (KHOSROKHAVAR, 1996).

Des éclairages ont également été apportés sur la manière dont les jeunes français d'origine maghrébine vivent leur citoyenneté (VENEL, 2004). L'analyse d'une quarantaine d'entretiens a conduit à la mise en place d'une « cartographie de la citoyenneté ordinaire » chez les jeunes musulmans français d'origine maghrébine (modèles des « Français pratiquants », des « accommodateurs », des « contractants » et des « néo-communautaires »). Si une partie de ces jeunes, écartelés entre leur désir de reconnaissance et leur rejet de la société, se rassemblent autour d'un sentiment de révolte

(« *On n'est pas des citoyens à part entière, explique un jeune d'origine maghrébine, on est des citoyens entièrement à part* »), cette recherche permet cependant de **rompre avec l'illusion d'une catégorie homogène des jeunes Français d'origine maghrébine**. Ils disposent en effet de modalités plurielles d'identification, que ce soient l'appartenance ethnique, nationale ou locale, l'appartenance islamique, la condition d'enfant d'immigrés, la mémoire post-coloniale ou encore l'appartenance générationnelle. Pour ces jeunes, le sentiment d'appartenance nationale peut ne pas être exclusif : le pôle « français » de leur identité vient ainsi s'articuler avec d'autres pôles de l'identité.

Les relations entre citoyenneté et origine culturelle, ethnique ou locale sont un objet de recherche davantage développé dans d'autres pays européens. Parmi les thématiques abordées figure celle des **effets des politiques publiques « de diversité » sur les minorités ethniques et leur engagement** (ROSSI, UITERMARK & VAN HOUTUM, 2005). Face à la crise du modèle multiculturel néerlandais, une impulsion politique a été donnée aux Pays-Bas pour tenter sous le vocable de « politique de diversité » (remplaçant la « politique des minorités ») de considérer les citoyens dans un contexte de diversité ethnique, et non comme des personnes enfermées dans leur ethnie. A Amsterdam, les trois chercheurs ont cependant observé des effets paradoxaux de cette politique, parmi lesquels l'exclusion de groupes peu organisés, la reprise en main par les autorités locales des financements par l'imposition de normes de qualité ou encore la « dépolitisation » et l'évitement de formes d'opposition dans le sens d'une prime aux groupes organisés sur une base non politique et non ethnique ou identitaire.

Des recherches dans les pays au fonctionnement fédéral comme la Suisse ont **relativisé l'impact des modèles de citoyenneté nationaux sur la mobilisation politique des migrants**. Dans le cadre d'une recherche dénommée « Localmultidem », sur l'intégration et la participation politique des immigrés dans six pays européens, financé par le 6^{ème} programme cadre de la commission européenne (EGGERT & MURIGANDE, 2004), des chercheurs suisses ont montré que la marge de manoeuvre laissée aux cantons en la matière donnait lieu à des modèles de citoyenneté cantonaux qui influencent la mobilisation des migrants sur le plan local en Suisse, non seulement au niveau de la participation mais également au niveau des thèmes abordés dans leurs demandes formulées aux politiques.

Enfin, l'analyse des émeutes urbaines de l'été 2001 en Grande-Bretagne à Bradford, Oldham et Burnley, a, dans un autre registre, montré en quoi les jeunes asiatiques descendus dans la rue pour protester contre les marginalisations et discriminations constantes de la classe ouvrière asiatique formulaient avant tout **la demande des descendants d'immigrés d'être considérés comme des citoyens à part entière dans une société multiethnique**, et non d'être reconnus comme asiatiques (AMIN, 2003).

Bibliographie

AMIN Ash, 2003, "Unruly strangers? The 2001 urban riots in Britain", *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 27 (2), p. 460-463.

ABRAHAMSON Peter, 2005, "Coping with Urban Poverty: Changing Citizenship in Europe?", *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 29, Number 3, p. 608-621.

BALIBAR Etienne, 2001, *Les frontières de la démocratie*, La Découverte.

BOUAMAMA Saïd, CORDEIRO Albano & ROUX Michel, 1992, *La citoyenneté dans tous ses états (De l'immigration à la nouvelle citoyenneté)*, L'Harmattan.

BOUAMAMA Saïd, 1993, *De la galère à la citoyenneté (Les jeunes, la cité, la société)*, Épi / Desclée de Brouwer

BOY Daniel & MAYER Nonna (dir.), 1997, *L'électeur a ses raisons*, Paris : Presses de Sciences Po.

COLAS (dir.), 1991, *Citoyenneté et nationalité : perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF.

CORDEIRO Albano, 2005, « Le non-exercice des droits politiques par les Portugais de France », *Hommes et migrations*, n°1256, p. 39-51.

DUCHESNE Sophie, 1997, *Citoyenneté à la française*, Paris : Presses de Sciences Po.

EGGERT Nina & MURIGANDE Anita, 2004, « Modèles de citoyenneté et mobilisation politique des migrants en Suisse : le rôle des cantons », *Revue Suisse de Science Politique*, 10(4), p.125-145.

GARCÍA Marisol, 2006, "Citizenship practices and urban governance in European cities", *Urban Studies*, Volume 43, Number 4, p. 745-765.

GOUYOU Florent, 2007, « L'éclatement du vote populaire (1965-2002) in Pascal PERRINEAU (dir.), *Atlas électoral 2007 : Comprendre comment les Français votent*, Paris : Les Presses de Sciences Po.

KHOSROKHAVAR Farhad, 1996, "L'universalisme abstrait, le politique et la construction de l'islamisme comme forme d'altérité", in WIEVIORKA Michel (dir.), *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, La Découverte.

MAGNETTE Paul, 2001, *La citoyenneté. Une histoire de l'idée de participation civique*, Bruxelles : Bruylant.

NEVEU Catherine, 2004, « Les enjeux d'une approche anthropologique de la citoyenneté », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 20, n°3, p. 89-102.

PARISOT Françoise (dir.), 1998, *Citoyennetés nationales et citoyenneté européenne*, Paris, Hachette Education.

ROSSI Ugo, UITERMARK Justus, & VAN HOUTUM Henk, 2005, "Reinventing Multiculturalism: Urban Citizenship and the Negotiation of Ethnic Diversity in Amsterdam", *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 29, p. 622-640.

VENEL Nancy, 1999, *Musulmanes françaises, des pratiquantes voilées à l'université*, Paris : L'Harmattan

VENEL Nancy, 2004, *Musulmans et citoyens*, Paris, PUF

Chapitre 2

Le supranational, le local : une citoyenneté en évolution

Les institutions étatiques européennes, et par conséquent les modèles nationaux de citoyenneté, connaissent depuis plusieurs décennies des évolutions majeures du fait du transfert de compétences vers le supranational - l'Union Européenne - d'une part, vers l'infranational - régions, villes et agglomérations - d'autre part.

Sur le plan de la « citoyenneté européenne », l'essentiel des travaux disponibles porte sur les institutions européennes et la manière dont elles bouleversent l'organisation de la souveraineté nationale. La citoyenneté est parfois l'objet de recherches, davantage normatives qu'empiriques, sur les **principes et formes d'adhésion aux gouvernements nationaux et supranationaux**. Sont alors pointés le déficit de conscience civique à l'échelle européenne, le faible sentiment d'appartenance à l'Europe, d'identité et de destin commun. Ces phénomènes sont qualifiés de négatifs en ce qu'ils menaceraient l'acquis communautaire et dissuaderaient les gouvernements nationaux d'approfondir la mise en commun de souveraineté au niveau européen (PARISOT (dir.), 1998). Une sorte de cercle vicieux se serait installé entre l'impopularité de l'Europe et l'impuissance des institutions européennes. En d'autres termes, la popularité et l'adhésion citoyenne au gouvernement européen sont considérées comme indispensables au bon fonctionnement des institutions européennes. Face à la « crise de la citoyenneté européenne », deux orientations sont souhaitées. En premier lieu, des réformes institutionnelles (la règle majoritaire, une autorité réelle confiée au Parlement européen, etc.) sont réclamées, qui permettraient de donner davantage de lisibilité aux institutions (TOULEMON, 1998). En second lieu, selon une conception capacitaire de la citoyenneté, le développement d'une « éducation civique européenne » est considéré comme le moyen de rendre les citoyens de chaque pays plus connaisseurs et attentifs aux institutions et à l'histoire européenne (PARISOT (dir.), 1998).

Parallèlement, un champ d'étude s'ouvre sur l'effritement du lien traditionnel entre citoyenneté et nation et **les promesses d'une citoyenneté urbaine transnationale**. Déconnectée de la nationalité, inscrite localement, une citoyenneté urbaine « multiple » serait en train de se développer dans les villes européennes, accompagnant la diminution de l'identité nationale et des contraintes imposées par l'Etat national (RAINER, 2003). Les frontières, appartenances, droits et devoirs du citoyen seraient en train de se détacher progressivement des nations pour se constituer au niveau des agglomérations sur une base internationale, comme l'atteste l'octroi croissant du droit de vote des étrangers aux élections locales en Europe. Une citoyenneté urbaine émancipée des impératifs de la souveraineté et de l'homogénéité nationales jetterait ainsi les fondements d'une « démocratie cosmopolite » (*Ibid.*). D'autres recherches s'attachent à qualifier l'évolution, depuis le national jusque l'universel, des territoires de référence des mouvements sociaux, comme par exemple les mouvements religieux

islamiques (SOYSAL, 1997 & 1994). A partir d'une analyse du mouvement islamiste en Europe et des débats autour du foulard et de la laïcité, la chercheuse pointe les changements dans la conception de la citoyenneté pour les mouvements associatifs et politiques liés à l'Islam. Contrairement aux mouvements féministes ou de travailleurs, liés à une conception nationale de la citoyenneté, les mouvements islamiques apparaissent moins déterminés par une appartenance à une nation que l'appartenance à une identité universelle, sur des droits humains.

Les travaux sur la **gouvernance urbaine** se situent au cœur des réflexions sur les évolutions du gouvernement dans un contexte de complexification croissante de l'action publique urbaine et de la montée en puissance des villes dans la gestion de cette action publique (LE GALES, 1995 ; LE GALES, 2003). La notion de gouvernance invite à prendre acte du fait que, depuis les années 1980, le gouvernement des villes ne relève plus d'un jeu à deux acteurs – l'Etat et les collectivités locales, dans la « régulation croisée » décrite en son temps par Pierre Grémion – mais d'un jeu impliquant une pluralité d'acteurs aux statuts et compétences divers - acteurs privés, acteurs publics à différentes échelles territoriales, etc. **Or l'activité citoyenne, et la perception par les citoyens de ces réseaux décisionnels, n'ont pas été incluses dans les recherches sur la gouvernance**, peut-être parce que la complexité de ces réseaux interdisait toute velléité de les saisir « par le bas », peut-être parce que les citoyens, organisés en associations ou non, sont les grands absents de ces réseaux. Quoi qu'il en soit, comme le souligne Claudette Lafaye, un découplage, dommageable pour la recherche sur la citoyenneté urbaine, s'est instauré entre les études sur la gouvernance d'une part, les études sur la citoyenneté de l'autre (LAFAYE, 2001 ; LAFAYE, 2006).

Cette difficulté à saisir la citoyenneté dans les évolutions de la gouvernance urbaine est particulièrement marquée en France, où la tradition, notamment en science politique, consiste à **ne regarder le local qu'en creux du national** (MABILEAU, 2000). La politique, la démocratie, et la citoyenneté locales n'ont jamais constitué un objet de recherche prisé. Ainsi, on a tendance à considérer en France que la citoyenneté se joue non seulement dans les droits et devoirs fixés par la constitution, mais aussi sur le plan national. Dans notre pays marqué par un « long refus de la démocratie locale » (DEYON, 1999), et ce malgré la décentralisation enclenchée depuis vingt-cinq ans, la diversification et la territorialisation des formes de citoyenneté continuent d'apparaître comme un repoussoir.

Le citoyen français apparaît avant tout comme un citoyen hissé à la hauteur de l'intérêt général, détaché de toute appartenance territoriale, sociale ou ethnique. Cette conception issue de la Révolution explique que l'articulation entre la dimension juridique et la dimension « sociale » de la citoyenneté fasse défaut, contrairement à d'autres pays européens comme les Pays-Bas. La dimension sociale de la citoyenneté, fortement valorisée par exemple dans la constitution et la législation néerlandaises, fait référence au réseau, à l'appartenance, aux attitudes, croyances, valeurs, opinions de l'individu à l'égard des entités politiques auxquelles il appartient, et ce à tous les niveaux, notamment local et régional, mais également relativement à ses

origines culturelle et ethnique. La conception est radicalement différente en France, où le citoyen apparaît comme « détaché » de ses appartenances locales. La France fait ainsi partie de ces pays « *color-blind* », c'est-à-dire dans lesquels les hommes et femmes politiques, tout comme les politiques publiques, sont « aveugles à la couleur » (DUYVENDAK, KLEINHANS & VELDBOER, 2002). Alors que les Pays-Bas et la Suède encouragent la pluralité culturelle par des politiques luttant contre la concentration ethnique, la France et la Belgique insistent sur la réduction de différences sociales et économiques. Deux raisons sont pointées par les chercheurs néerlandais pour expliquer cet évitement de la question ethnique en France et en Belgique : le fait que le discours sur les différences ethniques soit assimilé à un discours d'extrême-droite, d'une part, le primat des principes républicains de citoyenneté, d'autre part. Le britannique John Crowley estime pour sa part que l'évitement de la question des minorités ethniques en France s'explique avant tout par son absence de politisation (CROWLEY, 1992). En Grande-Bretagne, analyse-t-il, la question des minorités est débattue dans l'espace public, et il n'est nullement choquant par exemple que des Noirs organisent une commission de Noirs dans un parti politique. En France en revanche, **la question des minorités ethniques est soit « déguisée » en question sociale ou territoriale, soit tout simplement ignorée.** Ainsi, l'octroi du droit de vote des citoyens européens aux élections locales n'a pas été l'occasion, en France, de débattre politiquement de l'opportunité d'ouvrir ou non ce droit aux résidents non-européens (BALIBAR, 2001).

Vue depuis les autres pays européens, la citoyenneté française apparaît en tous les cas comme sommée d'évoluer pour surmonter les défis du multiculturalisme. Le britannique Jeremy Jennings, dans sa synthèse du débat français sur l'immigration, pointe ainsi les particularités d'une société républicaine « monoculturelle », « non pluraliste », alors même que la France est un des pays qui a connu le plus d'immigration (JENNINGS, 2000). Comme l'a pointé avant lui Pierre Rosanvallon, la citoyenneté n'est pas basée en France sur la confrontation d'intérêts ou la négociation de demandes et de besoins; elle s'établit sur une image objective d'intérêt général, atteint par la raison (ROSANVALLON, 1997). Parmi les penseurs français, Jennings discerne trois prises de positions sur les défis de la citoyenneté française dans un contexte de diversité culturelle : la vision traditionnelle de non remise en cause des principes républicains, selon lesquels l'identité civique n'est pas un fait biologique mais politique, qui passe par un désir de pratiquer la langue, la culture et la vie économique et politique du pays (SCHNAPPER, 1994); une vision qualifiée de « républicanisme modernisé » qui garde les principes républicains de base mais souhaite introduire la richesse multiculturelle (ROMAN, 1995); et enfin un « républicanisme multiculturaliste » qui plaide pour une conception pluraliste de l'identité civique (TOURAINÉ, 1997). Pour ce dernier, le challenge consiste à remettre en cause les principes républicains traditionnels afin d'arriver à atteindre une société unie et une diversité des cultures, qui permette de vivre, « égaux et différents », ensemble.

Bibliographie

BALIBAR Etienne, 2001, *Nous, citoyens d'Europe. Les frontières, l'Etat, le peuple*, La Découverte.

CROWLEY John, 1992, « Le modèle britannique d'intégration, de la théorie à la pratique », *Migration et Société*, vol. 4, n° 24, p. 37-46.

DEYON Pierre, 1999, « Le long refus de la démocratie locale », in BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard & RANGEON François (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, CRAPS / CURAPP, p. 13-19.

DUYVENDAK J.W, KLEINHANS R., VELDBOER L., 2002, "The diversified neighbourhood: An international perspective. How do countries deal with the spatial distribution of economic and cultural differences?", *Journal of International Migration and Integration*, p. 41-63.

JENNINGS Jeremy, 2000, « Citizenship, Republicanism and Multiculturalism in Contemporary France », *British Journal of Political Science*, vol.30, Part 4, p.575-598.

LAFAYE Claudette, 2001, « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? », in ANDREW C. & PAQUET G. (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 57-85.

LAFAYE Claudette, 2006, « La démocratie participative est-elle soluble dans la gouvernance urbaine ? », *Territoires*, n°466, p.36-39.

LE GALES Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45-1.

LE GALES Patrick, 2003, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po.

MABILEAU Albert, 2000, *A la recherche du « local »*, Paris : L'Harmattan, « Logiques politiques ».

PARISOT Françoise (dir.), 1998, *Citoyennetés nationales et citoyenneté européenne*, Paris, Hachette Education.

RAINER Bauböck, 2003, "Reinventing Urban Citizenship", *Citizenship Studies*, vol. 7, n°2, p. 139-160.

ROMAN Joël, 1995, "Un multiculturalisme à la française ?", *Esprit*, p.145-160.

ROSANVALLON Pierre, 1997, « Les élites françaises, la démocratie et l'Etat :

entretien avec Pierre Rosanvallon », *Esprit*, 236, p. 60-72.

SCHNAPPER Dominique, 1994, *La communauté des citoyens : sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard.

SOYSAL Yasemin Nuhoglu, 1997, « Changing Parameters of Citizenship and Claim-Making : Organized Islam in European Public Spheres », *Theory and Society*, vol. 26, n°4, p. 509-527

SOYSAL Yasemin Nuhoglu, 1994, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press.

TOULEMON Robert, 1998, "Vers une citoyenneté européenne" in PARISOT F. (dir.), 1998, *Citoyennetés nationales et citoyenneté européenne*, Paris, Hachette Education, p. 13-22.

TOURAINÉ Alain, 1997, *Pourrons-nous vivre ensemble ? Egaux et différents*, Paris, Fayard

2EME PARTIE
LES GOUVERNES, OU LA CITOYENNETE VUE DEPUIS LES POUVOIRS
PUBLICS

Chapitre 3

Catégorisation : gouvernés, usagers, habitants, consommateurs, citoyens ?

Le champ de l'action publique et de l'analyse des politiques publiques met plus volontiers en scène des « gouvernés » ou des « usagers » que des « citoyens ». A cet égard, la séparation est nette dans la science politique française entre les études sur l'action publique d'une part, les études sur la citoyenneté de l'autre (FAVRE, HAYWARD & SCHEMEIL (dir.), 2003). La plupart des recherches sur les relations entre gouvernés et gouvernants ont ainsi occulté la conception des gouvernés comme sujets politiques. L'hypothèse selon laquelle les politiques publiques pourraient dépendre de l'autonomie relative des « ressortissants de l'action publique » et de leur sens du collectif n'a pas réellement été examinée (WARIN, 1999). Si la sociologie politique et l'analyse des politiques publiques constituent les citoyens - ces électeurs qui légitiment les gouvernants par leur vote - en acteurs, elles voient plutôt dans les gouvernés des individus assujettis aux décisions gouvernementales et à l'acceptation des relations de pouvoir dans lesquels ils sont pris (DUCHESNE & MULLER, 2003).

A ce sujet, le **repérage des différentes catégorisations des destinataires de l'action publique** telles qu'elles sont élaborées par les gouvernants, mais également par les citoyens et les chercheurs en sciences sociales, apparaît comme un des champs d'analyse les plus pertinents à développer sous forme d'enquêtes empiriques. Deux questions essentielles peuvent être posées sur ces phénomènes de catégorisation.

La première est relative aux **modes de désignation des gouvernés par les pouvoirs publics** : en tant que gouvernants, s'adresse-t-on à des habitants, citoyens, militants, usagers, clients ? Ces catégorisations sont décisives dans la manière dont la population est écoutée, voire consultée : en tant que gouvernants, cherche-t-on à dialoguer avec des associations ou au contraire avec des individus isolés ? Sont-ils tirés au sort, cooptés, appelés à se porter volontaire, recrutés par des instituts de sondage ? Afin de caractériser les différentes formes prises par la contractualisation de l'action publique dans leur pays, des chercheurs italiens ont mis en relation les trois types de destinataires visés par les politiques publiques (usager, consommateur ou citoyen) avec les valeurs ou les paramètres d'évaluation de ces politiques publiques (légitimité, efficacité ou participation) et le type de relations mises en œuvre avec les gouvernés (duale, triangulaire ou de réseau) (BIFULCO & VITALE, 2006). Ce qu'ils appellent « l'administration bureaucratique » vise des usagers, repose sur le principe de légitimité et

entretient une relation duale avec les citoyens. « L'administration entrepreneuriale » s'adresse à des consommateurs, repose sur le principe d'efficacité et entretient une relation triangulaire avec les citoyens et les entreprises. « L'administration partagée » s'adresse aux citoyens, repose sur le principe de participation citoyenne et entretient une relation de réseau avec les citoyens, entreprises, associations et autres communautés. Dans la même veine, des recherches menées en Allemagne sur les déclinaisons des politiques municipales participatives mettent en perspective les différences entre les catégorisations du citoyen comme « co-décideur », « client » ou « co-producteur » des services publics (HERZBERG, 2006).

La seconde question est relative aux **modes de désignation des gouvernés par eux-mêmes**, en d'autres termes aux régimes de légitimité mis en avant par les gouvernés dans leurs revendications auprès des pouvoirs publics comme dans leurs velléités d'auto-organisation. Il s'agit d'analyser comment les gouvernés se présentent, comment ils tentent de s'imposer en mettant en avant une expertise ou une expérience propre, une représentativité, ou encore un collectif au nom duquel ils formulent des réclamations. John Clarke a enquêté sur les représentations des usagers des services publics britanniques. Explorant l'impact du consumérisme sur les services publics, Clarke et son équipe ont enquêté pendant deux ans dans les services de santé, de police et de social (CLARKE, 2004). Outre une enquête sur l'évolution de l'organisation et du management des services publics, leur recherche a consisté à explorer la manière dont les usagers se voient et se représentent : se sentent-ils considérés comme clients, citoyens, patients, membre du public ? Que pensent-ils être quand ils sont contactés ou qu'ils contactent les agents des services publics ? Comment vivent-ils l'évolution des services vers la privatisation ?

Les chercheurs ont posé directement ce type de questions aux utilisateurs des services, par le biais d'une enquête mêlant des méthodes quantitatives (passation de 600 questionnaires distribués aux agents en première ligne et aux usagers de services) et qualitatives (entretiens individuels avec des managers, des agents et des usagers ; entretiens collectifs sous forme de *focus groups* avec les agents et les usagers). Il ressort de cette enquête que **les usagers ne se voient ni comme clients des services, ni comme citoyens, alors même que ces deux termes ont inondé le débat britannique sur la réforme des services publics**. L'inadéquation entre les termes du débat public et la manière dont les gens se représentent leur propre position et action paraît grande. Parmi les résultats, ont également été pointés la moindre déférence des usagers à l'égard des services publics et leur volonté d'exprimer leurs besoins et de bénéficier de la compétitivité engagée entre divers services. Les usagers ne se considèrent cependant pas comme de simples clients, en ce qu'ils ne cherchent pas à choisir les services en concurrence ; ils attendent de la mise en concurrence davantage de professionnels qualifiés en qui ils peuvent avoir confiance, et davantage d'attention et de soutien dans les moments difficiles de leur vie (CLARKE, 2004 ; CLARKE & VIDLER, 2005).

Des recherches françaises ont commencé à défricher ce champ d'analyse. Dans la manière dont les gouvernés sont catégorisés par les institutions, la

capacité à se placer du point de vue de l'intérêt général apparaît comme facteur de légitimité dans le débat public. Par exemple, les commissaires enquêteurs apprécient les individus selon leur degré de « concernement » sur l'objet des enquêtes publiques, les « personnes concernées » étant légitimées dans leur participation à l'enquête (BLATRIX, 1999). Plus généralement, les citoyens qui souhaitent faire entendre leurs revendications auprès des pouvoirs publics doivent se montrer soucieux de l'intérêt général et prouver qu'ils ne sont pas des « Nimby », tout en faisant preuve d'authenticité, d'ancrage sur le terrain et en mettant leur connaissance de l'environnement en valeur (TROM, 1999).

Les enquêtes en milieu populaire sont particulièrement sensibles à ces phénomènes de catégorisation des gouvernés. Dans les quartiers d'habitat social de Roubaix, Catherine Neveu a montré comment **la catégorie de « jeunes » est employée en lieu et place de celle de « citoyen »**, sans que le critère de l'âge apparaisse comme le plus pertinent. Des militants associatifs d'origine maghrébine de trente ans peuvent ainsi continuer à être désignés par le vocable de « jeunes », alors même qu'ils se présentent eux-mêmes fréquemment comme « citoyens » (NEVEU, 2003 ; NEVEU, 2004). Les jeunes, comme les immigrés et les pauvres, sont rarement considérés d'emblée comme « citoyens ». **La citoyenneté des jeunes apparaît, en France comme en Grande-Bretagne, comme une « page blanche »** (SMITH, LISTER & MIDDLETON, 2005). A partir de leur enquête à Leicester⁵, les chercheurs britanniques ont montré que les stratégies de promotion d'une citoyenneté active présupposent que les jeunes arrivent dans les dispositifs de politiques publiques avec une « page blanche » : leur citoyenneté est inexistante tant qu'elle n'est pas stimulée par une intervention extérieure. Les auteurs défendent ensuite une conception de la citoyenneté chez les 16-22 ans comme des formes mixtes d'actions qu'il s'agit de repérer dans leur vie quotidienne. Ils mettent en avant le flou des frontières et l'encastrement des pratiques, entre bénévolat et politique, altruisme dans les pratiques caritatives et contraintes parentales ou scolaires, entraide amicale, pratiques sportives ou musicales et discussions politiques⁶. Appréhender la citoyenneté des jeunes (et du reste de la population) demande ainsi d'être attentifs aux formes diverses prises par la « citoyenneté informelle ». Cette notion de « citoyenneté informelle » vient de la critique féministe des définitions formelles, conventionnelles de la citoyenneté, reliées au système politique et institutions juridiques. Elle désigne des formes de citoyenneté telles que la protestation, le loisir, les revendications communautaires ou encore l'entraide de voisinage (LISTER, 2003).

⁵ Etude longitudinale de 64 jeunes sur leurs pratiques comme bénévoles (trois entretiens, un par an). Les jeunes britanniques ont également été interrogés sur leur compréhension de la signification du mot « citoyen », rappelant la méthodologie de Sophie Duchesne en France dans *Citoyenneté à la française* (op.cit.).

⁶ « *Recognition needs to be given to the diverse forms of young people's social participation in their everyday lives. This cannot be viewed adequately only in terms of organized forms of voluntary work and informal politics. New approaches are necessary in order to identify and map young people's social participation* » (SMITH, LISTER & MIDDLETON, 2005 : 172)

Le parallèle entre le déni de citoyenneté des jeunes et celui des immigrés et pauvres peut aisément être fait, tant les recherches menées dans les quartiers populaires ont montré que **les pauvres devaient faire « leurs preuves » en matière de citoyenneté** (MADEC & MURARD, 1995). L'injonction unilatérale faite aux habitants de « participer » aux conseils de quartiers et autres dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville renvoie à une catégorisation de ces habitants comme des individus immatures, incapables de se comporter en citoyens responsables, toujours prêts à saboter une réunion publique, voire un projet urbain de par leur méconnaissance des rouages des politiques publiques et leur incapacité à se hisser au niveau de l'intérêt général (CARREL, 2004).

La notion « d'activation » de la citoyenneté, utilisée en direction des jeunes, des pauvres et des immigrés, renvoie le plus souvent à cette conception capacitaire de la citoyenneté. Des expériences plus proches de l'esprit de l'éducation populaire, en France comme à l'étranger, sont cependant observées (INJEP, BIER & ROUDET, 1997 ; POUJOL (dir.), 2000). Elles apportent des analyses plus nuancées, moins pessimistes, sur le sujet. Il en est ainsi des recherches italiennes sur l'évolution de l'action publique en matière de santé mentale, depuis le mouvement de « dé-institutionnalisation » des années 1970 qui a abouti à la fermeture des hôpitaux psychiatriques (DE LEONARDIS & EMMENEGGER, 2006). L'image du malade mental comme "incapable" ou "irrécupérable" a évolué avec les pratiques alternatives à l'enfermement physique et chimique. Le cas d'Olinda, ancien hôpital milanais devenu restaurant, gîte et lieu d'événements culturels en partie géré par d'anciens pensionnaires, est exemplaire de la transformation de l'image du malade en un citoyen oeuvrant pour la communauté locale (VITALE, 2004).

Bibliographie

ABRAM Simone & COWELL Richard, 2004, "Learning Policy-The Contextual Curtain and Conceptual Barriers", *European Planning Studies*, 12-2, p. 209-228.

BIFULCO Lavinia. & VITALE Tommaso, 2006, "Contracting for Welfare Services in Italy", *Journal of Social Policy*, vol. 35, n. 3, 1-19.

BLATRIX Cécile, 1999, «Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique», in BLONDIAUX, MARCOU & RANGEON (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 161-176.

CARREL Marion, 2004, *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, thèse de sociologie, Université Paris 5.

CLARKE John, 2004, "Creating Citizen-Consumers: the trajectory of an identity", Communication pour la conférence annuelle CASCA à Londres, Ontario, 5-9 mai (l'ensemble de la recherche est présentée sur : <http://www.open.ac.uk/socialsciences/citizenconsumers>).

CLARKE John & VIDLER E., 2005, « Creating Citizen-Consumers : New Labour and the Remaking of Public Services », *Public Policy and Administration*, vol. 20 (2) pp. 19-37., 2005.

DE LEONARDIS Ota, EMMENEGGER Thomas, 2006, « Le istituzioni della contraddizione », *Rivista Sperimentale di Freniatria*, n° 1, p. 16-40.

DUCHESNE Sophie & MULLER Pierre, 2003, « Représentations croisées de l'État et des citoyens » in FAVRE Pierre, HAYWARD Jack & SCHEMEIL Yves (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Science Po, p. 35-53

FAVRE Pierre, HAYWARD Jack & SCHEMEIL Yves (dir.), 2003, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Science Po.

HERZBERG Carsten, 2006, « A quelles conditions le savoir citoyen peut être exploité ? le cas de la Bürgerkommune », Communication à la Journée d'étude franco-allemande « Y a-t-il un « savoir citoyen » mobilisable dans la démocratie participative ? », Paris, Iresco, 27 février 2006.

INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE, BIER Bertrand & ROUDET Bernard (dir.), 1997, *Citoyenneté, identités, nouvelles figures de la citoyenneté et formes actuelles de l'engagement des jeunes : actes du colloque organisé à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire le 22 et 23 novembre 1995*. Paris : INJEP.

LISTER Ruth, 2003, *Citizenship : Feminist Perspectives*, 2^e édition,

Basingstoke, Palgrave MacMillan.

MADEC Annick & MURARD Numa, 1995, *Citoyenneté et politiques sociales*, Paris, Flammarion, coll. « Dominos ».

NEVEU Catherine, 2003, *Citoyenneté et espace public. Citoyens, habitants et jeunes dans une ville du Nord*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.

NEVEU Catherine, 2004, « Une “petite fabrique de territoire“ : quartiers et citoyenneté à Roubaix », *Ethnologie Française*, Volume XXXIV, n° 1, pp. 59-66.

POUJOL Geneviève (dir.), 2000, *Education populaire : le tournant des années 70*, Paris, l'Harmattan, « Débats jeunesses ».

SMITH Noel, LISTER Ruth & MIDDLETON Sue, 2005, “Young People as “Active Citizens” : Towards an Inclusionary View of Citizenship and Constructive Social Participation”, in POLE Christopher, PILCHER Jane & WILLIAMS John (dir), *Young People in Transition. Becoming Citizens ?*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, p. 159-177.

TROM Danny, 1999, « De la réfutation de l'effet *Nimby* considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue Française de Science Politique*, 49 (1), p. 31-49

VITALE Tommaso, 2004, *How Do You Build a Shared Interest ? A case of social innovation between strategy and resilience*, Report for the European Union project SINGCOM (Social Innovation, Governance and Community Building), *multigr.*

WARIN Philippe, 1999, « Les “ressortissants” dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 49 (1), p. 103-121.

Chapitre 4

Le regard sur l'interaction : l'utilisateur co-producteur de service

En ce qui concerne les enquêtes empiriques sur la réception des politiques publiques par les gouvernés, les dix dernières années ont vu éclore en France et à l'étranger des recherches ethnographiques centrées sur la relation de service, entre usagers et agents des services publics. On peut noter à cet égard l'évolution de la problématique de la citoyenneté, depuis les années soixante jusqu'à nos jours, vers des recherches centrées sur l'interaction. L'analyse est descendue progressivement de plusieurs crans dans l'interface entre l'Etat, ou l'administratif, et la population, pour arriver à des analyses centrées sur les interactions au guichet. Alors qu'historiquement les recherches empiriques sur les gouvernés étaient formulées, avec des auteurs comme Gramsci et Castells, à travers le prisme des « luttes urbaines », trente ans plus tard les travaux sont sensiblement différents. L'évolution des articles parus dans la revue *Espaces et Sociétés* depuis les années 1970 montre ainsi que les travaux en termes de représentativité et de classes sociales s'effacent au profit des analyses pragmatistes de l'action publique. Ce sont désormais les sociologues des courants interactionnistes et pragmatistes qui prennent au sérieux la question de la production, de la réception et de la représentation de l'action publique par les gouvernés.

On peut se demander à cet égard s'il s'agit là d'une question de perspective méthodologique – la relecture européenne du courant pragmatiste américain apportant des outils ethnographiques qui permettent d'explorer la richesse et la complexité de la sphère publique, des « conflits d'urbanité » aux « épreuves citoyennes » (CEFAÏ (dir.), 2003 ; CEFAÏ & JOSEPH (dir.), 2002) - ou d'une question plus structurelle, dans le sens où les analyses en termes de « conflits sociaux » et de « rapports entre classes » auraient basculé dans des analyses descriptives à mesure que les grandes idéologies auraient perdu de leur force. Il est en tous les cas notable que la relation des sciences sociales au politique a nettement évolué depuis les années soixante, d'une phase critique radicale du pouvoir à une phase actuelle de neutralité scientifique dans l'analyse du fonctionnement politique, en passant par une phase d'aide à la décision pendant les années quatre-vingt en France, alors que la gauche prenait les commandes de l'Etat (ABELES & JEUDY, 1997).

Au fil de cette évolution, les chercheurs en sciences sociales ont porté une attention particulière au contenu des interactions entre les agents de base et les usagers (JOSEPH, 1994 ; WARIN (dir.), 1997 ; STROBEL, 1994 ; WELLER, 1998). Le développement des approches interactionnistes a eu pour effet de saisir l'intérêt général non pas comme une donnée invariante et universelle, mais comme une construction qu'il s'agit d'observer en situation dans la relation de service (CORCUFF & LAFAYE, 1993). L'intérêt de ces recherches est d'avoir établi que le contenu du service n'est pas entièrement pré-établi par des procédures, législations et règlements. Les agents des services publics définissent également le contenu du service, en situation, selon la

lecture qu'ils font des règlements mais aussi en fonction de leurs valeurs morales et de l'interaction avec la personne qu'ils ont en face d'eux. Les usagers, leur représentations et interactions avec les services publics, sont devenus un objet de recherche à part entière.

Schématiquement, deux analyses opposées des effets de l'irruption de l'usager dans l'analyse des politiques publiques peuvent être mises en évidence (KIRZBAUM, 2004 ; CARREL, 2004).

La première analyse, portée plutôt par des sociologues interactionnistes, montre que la coordination entre agents de base et usagers permet à la fois d'améliorer le service rendu et de considérer l'usager comme citoyen à part entière (WELLER, 1998). Des chercheurs voient ainsi dans l'irruption de l'usager dans la définition et l'évaluation des services publics un enrichissement de la démocratie (CHAUVIERE & GODBOUT (dir), 1992 ; WARIN (dir), 1997). De « l'usager trou-noir » du service public, c'est-à-dire l'usager comme cible muette et assujettie des pouvoirs publics, il s'agirait pour les chercheurs de passer à l'observation de « l'usager-citoyen » qui prend une place dans les espaces où se font les choix collectifs sur les services publics (LAFORE, 1992 ; QUIN, 1997 ; ROSENBERG & CARREL, 2002).

La seconde analyse, portée plutôt par des analyses macro-sociales et historiques, focalise sur la prégnance de la puissance publique sur les administrés et fait le constat d'une position structurelle de « subalterne » pour l'usager (JOBERT, 1992). La rhétorique gestionnaire qui valorise la figure de l'usager ne saurait masquer la dissymétrie de position entre l'usager et l'agent dans la relation de service. Selon cette analyse, la notion de « coproduction de la relation de service » recouvre une vision enchantée du rapport des usagers aux institutions, passant sous silence son caractère profondément dissymétrique (DUBOIS, 1999). Les recherches empiriques minutieuses enclenchées sur le sujet montrent néanmoins que des « arrangements coutumiers » (WARIN, 1993) ou des assouplissements de la règle par le développement de « rapports familiaux » entre usagers et agents (SIBLOT, 2006) atténuent la dissymétrie entre usagers et agents et réduisent les conséquences négatives de la « modernisation » des services publics marquée par le renforcement de la logique gestionnaire et commerciale.

Bibliographie

ABELES & JEUDY, 1997, Introduction in *Ibid.* (dir.), *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin, p. 5-24.

CEFAÏ Daniel & JOSEPH Isaac (dir.), 2002, *L'Héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

CEFAÏ Daniel (dir.), 2003, *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte / M.A.U.S.S., « Recherches ».

CHAUVIÈRE Michel & GODBOUT Jacques T. (dir.), 1992, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».

CORCUFF Philippe & LAFAYE Claudette, 1993, « Les dilemmes de l'équilibre social. Une innovation locale dans le secteur HLM », *Revue Française des Affaires Sociales*, 47 (3), p. 63-80.

DUBOIS Vincent, 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.

JOBERT Bruno, 1992, « Usagers et agents du service public. Proposition pour l'approche d'un système complexe », in CHAUVIÈRE M. & GODBOUT J. T. (dir.), 1992, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, p. 41-59.

JOSEPH Isaac & JEANNOT Gilles (dir.), 1995, *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS Editions.

JOSEPH Isaac, 1994, « Les protocoles de la relation de service », in DE BRANDT J. & GADREY J. (dir.), *Relations de service, marchés de services*, Paris, CNRS Editions, p. 175-200.

KIRZBAUM Thomas, 2004, « Services publics et fractures de la ville. La « pensée publique » entre diversité, éclatement et souci du rapprochement », *Sociologie du Travail*, 46 (2), p. 224-260.

LAFORE Robert, 1992, « Droit d'usage, droit des usagers : une problématique à dépasser », in CHAUVIÈRE M. & GODBOUT J.T. (dir.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », p. 257-274.

QUIN Claude, 1997, « Assujetti, client ou partenaire : que devient l'utilisateur du service public ? », in Warin P. (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte & Syros, p. 333-349.

WARIN Philippe (dir.), 1997, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte & Syros, coll.

« Recherches ».

WARIN Philippe, 1993, « La relation de service comme régulations », *Revue Française de Sociologie*, 34, p. 69-95.

ROSENBERG Suzanne & CARREL Marion, 2002, *Face à l'insécurité sociale. Désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, Paris, La Découverte e Syros, coll. « Alternatives sociales ».

SIBLOT Yasmine, 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po.

STROBEL Pierre, 1994, « Service public et relation de service : de l'usager au citoyen » in DE BRANDT S. & GADREY J. (dir.), *Relations de service, marchés de services*, Paris, CNRS Editions.

WELLER Jean-Marc, 1998, « La modernisation des services publics par l'usager. Une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du Travail*, 40 (3), p. 365-392.

Chapitre 5

Le regard sur les innovations institutionnelles en matière de démocratie participative

Le domaine d'étude, relativement récent, consacré à la démocratie participative apporte un éclairage complémentaire sur la question de la co-production de l'action publique entre gouvernants et gouvernés. La notion de participation est liée à une conception particulière de la démocratie selon laquelle ce n'est plus seulement dans l'élection de représentants mais dans l'ouverture régulière de possibilités de délibérer sur le bien public que le processus de décision démocratique s'incarne. Les décisions ne sont légitimes que si elles sont fondées sur des décisions résultant d'un processus de délibération auquel tous les individus doivent pouvoir participer et au cours duquel les volontés et les intérêts vont se former progressivement. La « délibération générale » est défendue au motif que d'une part, elle permet aux minorités de faire valoir leurs points de vue, qu'elle est d'autre part un facteur d'amélioration des décisions politiques par la prise en compte d'éléments inaperçus, et enfin qu'elle constitue un processus d'éducation et de formation des citoyens (MANIN, 1985).

L'idée d'une « crise de la citoyenneté » est souvent au cœur des réflexions sur la démocratie participative. Un ensemble d'ouvrages analyse cependant la hausse de l'abstention et les réticences des citoyens à l'égard de la classe politique non pas comme une crise de l'engagement citoyen qui se caractériserait par un repli sur la sphère privée et un désintérêt pour la politique, mais comme une crise de l'offre politique. Le socle moral de la citoyenneté que constitue l'attachement à la communauté politique et le désir de participer à la vie de celle-ci ne serait aucunement ébranlé. Si crise il y a, c'est celle de l'offre fournie par les institutions et les partis politiques, et non de la demande citoyenne (PERRINEAU (dir.), 1994 ; MOSSUZ-LAVAU, 1994). En d'autres termes, ces travaux soulignent combien les citoyens sont loin d'être apathiques, même si leur engagement ne passe plus nécessairement par les formes traditionnelles cadrées par les pouvoirs publics (l'Exécutif, le Parlement) ou les groupes politiques (partis, syndicats), et qu'ils demandent à « faire de la politique autrement ».

Les recherches menées dans le champ de la démocratie participative ou délibérative fournissent peu de détails sur la manière dont les citoyens font eux-mêmes l'expérience d'une « politique autrement ». Les recherches empiriques sont centrées sur les différentes procédures institutionnelles placées en concurrence sur le marché des professionnels de la participation (conférences de citoyens, budgets participatifs, jurys citoyens, débats publics, etc.). Ces recherches ont notamment permis de clarifier les différents objectifs qui se logent derrière l'appellation consensuelle de « participation citoyenne », généralement présentés en trois grandes familles : les objectifs managériaux (gain d'efficacité, de temps, d'information), les objectifs sociaux (création de lien social) et enfin les objectifs politiques (démocratisation des décisions en politique) (BACQUE,

REY & SINTOMER, 2005). **Mais les enquêtes sur la réception et l'implication citoyenne dans ces dispositifs restent rares, ce thème de recherche s'étant principalement développé en philosophie politique,** comme le déplore Bernard Manin : « Nous en sommes peut-être arrivés à un point où il ne suffit plus de vanter les mérites normatifs de l'idéal délibératif. Le temps est sans doute venu de se préoccuper des conditions, des règles et des institutions qui rendent bénéfique et désirable sa pratique effective » (MANIN, 2002 : 48).

Ce constat tient sans doute aux difficultés pratiques posées aux chercheurs qui s'aventurent sur la question de la réception par les citoyens d'outils démocratiques. Comment analyser empiriquement les processus d'évitement, de loyauté ou de prise de parole par les citoyens (HIRSCHMAN, 1995 [1970]) ? Comment mesurer concrètement les effets de l'implication dans un processus délibératif sur les citoyens eux-mêmes, au-delà des théories du « simulacre de démocratie » d'un côté, « d'école de la démocratie » de l'autre ? Comment appréhender la politique « par le bas » sans établir une césure radicale et tomber dans les travers d'une approche populiste aveugle à la complexité des médiations entre gouvernants et gouvernés ? Tout l'enjeu des sciences sociales est d'arriver à établir des passerelles entre les approches locales et « micro » de la participation, par le biais d'observation des modes d'engagement et de retrait dans des dispositifs temporaires et cadrés institutionnellement, et les approches « macro » relatives aux circuits de prises de décision et aux configurations d'acteurs dans la sphère publique (BLONDIAUX, 2004). Malgré le développement d'études empiriques, la « boîte noire » des dispositifs participatifs semble rester particulièrement difficile à pénétrer tant l'analyse de leurs effets sur les processus de décision suppose « un travail de contextualisation et une prise de distance par rapports aux situations concrètes de délibération qui rend la tâche du chercheur sans doute impossible » (BLONDIAUX & CARDON (dir.), 2006).

Quelques recherches françaises explorent néanmoins ces dimensions de la citoyenneté. **Il ressort de l'observation des citoyens impliqués dans des dispositifs participatifs qu'ils expriment à l'issue de leur expérience publique beaucoup de frustration.** Leur déception résulte en partie des tensions, rarement dépassées, entre différents langages de l'engagement avec lesquels tout citoyen est tenu de composer lorsqu'il prétend apparaître sur la scène publique. Les participants jonglent ainsi entre la figure consensuelle du partenaire des pouvoirs publics et la figure contestataire du « citoyen impertinent » (RUI, 2005). L'épreuve critique que traversent les individus engagés dans des dispositifs tels que des procédures de débat public sur l'aménagement d'infrastructures lourdes a cependant pour effet de contribuer à augmenter leur capacité d'action et leur capacité réflexive (RUI, 2004).

Les méthodes ethnographiques permettent de mesurer à quel point la rhétorique participative, qui apparaît comme relativement similaire dans plusieurs pays, peut désigner en réalité des significations symboliques différentes. Alors que les politiques publiques locales de « développement

communautaire » utilisent le même langage en Norvège et en Grande-Bretagne, elles recouvrent des orientations différentes. En Grande-Bretagne (plus précisément en Ecosse), l'appel au développement communautaire apparaît comme un instrument de management qui permet aux autorités locales de justifier leur politique de réforme des services dans un processus de retrait des acteurs publics. En Norvège, davantage de pouvoir est directement conféré aux citoyens dans l'élaboration des politiques locales (ABRAM & COWELL, 2004). La valorisation de « compétences habitantes » ou de capacités des communautés à s'organiser n'aurait donc pas nécessairement des effets de démocratisation.

De nombreux travaux britanniques infirment l'hypothèse de démocratisation et analysent ce qu'ils appellent **les biais autoritaires et élitistes dans l'appel à la gestion participative**. L'exemple de la manière dont la « citoyenneté active » a été promue dans le champ du logement public britannique depuis les années 80 montre que la recherche de qualité, de transparence et d'autonomisation des partenaires sociaux peut s'inscrire dans un tournant autoritaire de l'Etat (KEARNS, 1992). Si les politiques de privatisation des logements sociaux s'accompagnent d'une mise en valeur de l'expertise locale des locataires, au détriment de l'expertise technique des professionnels du logement, le corollaire est un basculement vers un modèle thérapeutique du rapport au logement, qui passe notamment sous silence la discussion sur la pauvreté comme inégalité (HYATT, 1997).

Une autre dimension creusée dans les travaux européens sur la démocratie participative est celle des **difficultés d'articulation entre la logique de participation et celle de la représentation**. Le fait que les citoyens non organisés puissent prendre part aux discussions sur les décisions publiques, de manière horizontale, entre les élections, peut s'avérer plus ou moins compatible avec le système de délégation par le vote qui régit les démocraties contemporaines. Des tensions entre participation et représentation apparaissent ainsi dans les mobilisations locales (VITALE (dir.), 2006). Ces tensions se situent d'après le chercheur italien à deux niveaux. Le premier est relatif aux modalités avec lesquelles les mouvements urbains font face aux « épreuves de la représentation », lorsqu'ils doivent préciser au nom de qui et de quoi ils parlent. Le deuxième niveau est relatif aux modalités avec lesquelles les représentants locaux font face aux « épreuves de la participation », lorsqu'ils doivent répondre aux critiques et défis posés par les mobilisations locales.

Ces tensions entre participation (« faire de la politique autrement ») et représentation (« chercher à avoir des élus ») ont également été analysées à propos de listes Motivé-e-s et citoyennes qui ont obtenu des scores électoraux significatifs aux élections municipales de mars 2001. A Rennes, ces mouvements se sont heurtés à des difficultés à gérer la tension entre participation et représentation (GUIONNET, 2005). Certaines règles du jeu politique ont été intégrées pour des raisons de structuration et de fédération, afin également de clarifier leur discours politique. Les procédés de démocratie participative par lesquels ils désiraient affirmer leur différence se sont avérés difficiles à tenir et ont nourri les déceptions des citoyens engagés dans l'aventure des « Motivé-e-s », qui s'en sont finalement retirés.

Des constats similaires ont été tirés de l'observation d'habitants des quartiers d'habitat social dont l'engagement dans des dispositifs participatifs constitue une première expérience politique. Sous certaines conditions, la délibération en petit groupe organisée en milieu populaire peut engendrer des amorces de politisation et de publicisation de problèmes sociaux, de sorte qu'on puisse observer l'émergence de « contre-pouvoirs délibératifs temporaires » (CARREL, 2006). Mais cette expérience de « politisation » observée à propos des questions d'attribution et de gestion des logements sociaux s'avère cependant fragile. Ces expériences peinent à s'articuler avec des contre-pouvoirs de type agonistique (axés sur le nombre et le conflit), à même de faire perdurer les revendications citoyennes impulsées dans l'activité délibérative.

Enfin, le refus des mécanismes de délégation peut être difficile à tenir dans les organisations militantes qui mettent en avant leur désir de démocratie participative en interne, comme le montrent les enquêtes sur les forums sociaux mondiaux et la galaxie altermondialiste. Avec « l'agglutination », comme processus d'auto-organisation, notamment par le biais d'internet, les réseaux altermondialistes forcent les organisations militantes traditionnelles à s'ouvrir à des modèles de concertation ouverts et pluriels et à rompre avec des modes de faire centralisés (AGUITON & CARDON, 2007). Les « contraintes d'horizontalité » que se sont fixés les forums sociaux mondiaux (ouverture du réseau, refus de la délégation et maintien du consensus) posent en définitive la question complexe de la représentation du mouvement et de l'énonciation d'un programme et d'une action des forums dans l'espace public international.

Pour conclure, à l'image du jeu complexe des relations entre les différents acteurs du système social et politique, l'observation des pratiques citoyennes qui limitent ou relativisent le champ étatique n'entrent pas dans des catégories politiques reconnues et demandent à ce que les recherches en sciences sociales fassent preuve d'imagination. Il faut probablement arriver, pour saisir ce type d'« objets politiques non identifiés » (MARTIN, 1989), à sortir du strict champ des dispositifs participatifs afin d'analyser les modes d'inscription du politique qui relèvent de l'implicite, de l'affectivité, du symbolique et de l'éthique. C'est ce qu'ont entrepris de faire les travaux d'anthropologie du politique en Afrique (MARTIN, 1989) et les travaux de sociologie et de science politique sur les processus de politisation et de dépolitisation, aux « frontières du politique » (ARNAUD & GUIONNET, 2005).

Bibliographie

AGUITON Christophe & CARDON Dominique, 2007, « Le Forum et le Réseau. Une analyse des modes de gouvernement des forums sociaux », in NEVEU C. (dir.), *Cultures et pratiques participatives, une perspective comparative*, L'Harmattan, « Logiques politiques », à paraître.

ARNAUD Lionel & GUIONNET Christine, 2005, « Introduction. Les frontières du politique », in ARNAUD & GUIONNET (dir.), *Les frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Presses Universitaires de Rennes, p. 11-25.

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? » in *Ibid* (dir.) *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, p. 9-46.

BLONDIAUX Loïc, 2004, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Swiss Political Science Review*, 10 (4), p. 158-169.

BLONDIAUX Loïc & CARDON Dominique (dir.), 2006, « Dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n°75.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre & BARTHE Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

CARREL Marion, 2006, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, « Dispositifs participatifs », 2006, vol. 19, n°75, p.33-51.

GUIONNET Christine, 2005, « Marginalité en politique et processus d'institutionnalisation. Les mouvements Motivé-e-s et citoyens (2001-2003) », in ARNAUD L. et GUIONNET C. (dir.), *Les frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Presses Universitaires de Rennes, p. 263-292.

HIRSCHMAN Albert, 1995, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, « L'espace du politique » [1970].

HYATT Susan B., 1997, « Poverty in a « post-welfare » landscape : Tenant management policies, self-governance and the democratization of knowledge in Great-Britain » in SHORE C. & WRIGHT S. (dirs), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, Londres, Routledge, p. 217-238.

KEARNS Adrian J., 1992, « Active Citizenship and Urban Governance », *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, vol. 17, n°1, p. 20-34.

MARTIN Denis-Constant, 1989, « A la quête des OPNI (Objets politiques non identifiés), comment traiter l'invention du politique? », *Revue française de science politique*, n°39 (6), p. 793-815.

MOSSUZ-LAVAU Janine, 1994, *Les Français et la politique. Enquête sur une crise*, Paris, Odile Jacob.

PERRINEAU Pascal (dir.), 1994, *L'engagement politique, déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de Sciences-Po.

RUI Sandrine, 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, collection Sociétales.

RUI Sandrine, 2005, « Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente », in FOURNIAU, LEPAGE, SIMARD, GARIEPY et GAUTHIER (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, L'Harmattan, collection Villes et entreprise, Paris-Montréal.

VITALE Tommaso (dir.), 2006, *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano: Franco Angeli

Chapitre 6

Compétences, savoirs, luttes et légitimités

Le saisissement des pratiques de citoyenneté passe souvent par le repérage des « compétences citoyennes », en d'autres termes des capacités ou incapacités des individus à se faire entendre, comprendre et représenter, à s'associer pour défendre des droits, demander des comptes, proposer des actions et influencer l'utilisation des deniers publics. Il s'agit pour l'observateur d'appréhender l'émergence, la reconnaissance et la discrimination des capacités humaines qui s'opèrent dans la réalité sociale et politique.

La sociologie des sciences apporte à ce sujet une perspective importante, relative au statut du savoir dans nos sociétés et à la question de son partage éventuel. Le parallèle établi entre le savoir scientifique et le savoir politique est à cet égard fécond. Il permet de discuter de la « double exclusion citoyenne » qui s'incarne dans **la séparation entre spécialistes et profanes d'une part, représentants et citoyens ordinaires de l'autre** (LATOUR, 1999 ; CALLON, LASCOUMES & BARTHE, 2001). La science moderne s'est bâtie en rupture avec le savoir populaire, de même que les démocraties ont résolu la tension entre la dimension individuelle et institutionnelle de la citoyenneté par le développement d'un « métier politique » et une division du travail entre représentants et représentés. Avec la montée en puissance de la référence au « savoir d'usage », « savoir local » ou encore à « l'expertise du quotidien », voire au « bon sens » citoyen dans la rhétorique de l'action publique et des mobilisations citoyennes, on assiste, sinon à un renversement, du moins une recomposition des rôles entre spécialistes et profanes de la politique (CUNY & SINTOMER (dir.), 2006). Un certain nombre de questions demandent à être soumises à des enquêtes empiriques, comme celle du risque d'enfermement du citoyen dans ce « savoir d'usage » et son cantonnement dans une dimension politique de proximité.

Dans la perspective ouverte par Gamson et son analyse des échanges discursifs dans des groupes de citoyens qui discutent de sujets d'actualité, **des démarches d'expérimentation sociologique visent à rendre compte des compétences citoyennes « ordinaires » ou « quotidiennes »** de jugement, d'argumentation ou encore de positionnement dans un débat politique (GAMSON, 1992). Dans une expérience menée auprès d'enfants, des chercheuses finlandaises ont analysé les compétences urbanistiques insoupçonnées dont ces derniers pouvaient faire la preuve dans des

programmes de planification urbaine assistés par internet (HORELLI & KAAJA, 2002). A partir d'une expérience menée auprès de ses étudiants, un enseignant-chercheur américain a testé empiriquement des théories politiques sur la citoyenneté (MORRELL, 1999). Le jeu consistait à préparer un référendum qui se tenait quelques semaines plus tard, et donc d'organiser des débats. L'amphi a été divisé en trois groupes qui jouent un rôle différent (un groupe de gens qui ne participent à aucune décision, un autre qui participe à des procédures démocratiques libérales, le troisième à des procédures démocratiques fortes), selon la distinction faite par le théoricien Barber entre ces trois formes de participation citoyenne. Morrell en conclut que cette distinction, toute comme la croyance du théoricien selon laquelle les citoyens changent leur jugement plus facilement dans un contexte de « forte participation », ne tiennent pas l'épreuve empirique. Il met notamment en évidence le fait que les citoyens sont freinés dans leur prise de parole publique par le risque que cela comporte de se montrer ouvertement contre l'avis d'autres citoyens, d'être forcé d'interagir de manière personnelle et vulnérable avec ceux qui sont en désaccord.

Si quelques travaux d'inspiration ethnographique et expérimentale existent, on constate cependant, en faisant la revue des articles européens dédiés à la citoyenneté, que la plupart utilisent plutôt **le modèle du « capital social », importé de la science politique américaine, pour saisir les compétences et le savoir citoyen** (PUTNAM, 1993 ; BEVORT & LALLEMENT (dir.), 2006). Des politistes américains (De Verba, Putnam, Coleman et Fukuyama), ont fait évoluer la science politique traditionnelle marquée par la théorie du choix rationnel vers une démarche sociologique permettant de prendre en compte les représentations des citoyens de leur environnement et la variété de leurs pratiques citoyennes. Des indicateurs tels que la lecture de la presse, la confiance envers ses voisins ou envers la société, le vote, l'appartenance à un syndicat, sont testés au moyen d'enquêtes par questionnaires ou de sondages réalisés auprès des citoyens. Par rapport à la définition de Bourdieu, où le capital social est une quasi-propriété de l'individu (BOURDIEU, 1980), la définition américaine semble plus collective. Les réseaux d'engagement civique tels que les syndicats, les clubs et les partis politiques, toutes les sortes d'associations, de réseaux informels de voisinage, les clubs sportifs et les coopératives, sont des manifestations typiques du capital social. Plus ces réseaux sont denses, et plus il est vraisemblable que les membres d'une communauté coopèrent en vue d'un bénéfice mutuel. L'hypothèse forte de Putnam, avancée dans son livre sur les différences entre l'Italie du Nord et l'Italie du Sud, est celle d'une importance réciproque des attitudes citoyennes sur les structures institutionnelles, et vice-versa. Dans une sorte de cercle vertueux, des institutions transparentes et efficaces produisent des citoyens engagés et informés, qui à leur tour poussent les institutions à davantage d'efficacité et de transparence.

Une grande partie des recherches financées par l'Union européenne s'attache ainsi à analyser les formes prises par le « capital social » dans les différents pays. Les études quantitatives, basées notamment sur *Eurostat*, fournissent des chiffres et permettent la comparaison entre les pays

européens (WALLACE (dir.), 2006). Probablement parce que les organismes supranationaux financeurs de recherche escomptent des résultats qui peuvent être utilisables en terme de politiques publiques, ces travaux privilégient la démarche comparative macrosociale et la perspective en terme d'activation de la citoyenneté. En prévision de l'entrée des « pays de l'Est » dans l'Union européenne, des programmes de recherche ont ainsi été lancés sur les évolutions de la citoyenneté après la chute des régimes communistes. A partir de résultats de sondages effectués entre 1993 et 1994 dans le cadre de programmes européens de recherche dans dix pays, une analyse des formes d'engagement politique et de confiance sociale a été menée en Europe centrale et orientale. (LETKI, 2004). Trois indicateurs ont été utilisés pour mesurer l'engagement politique : les discussions sur la politique, l'affiliation à un mouvement (*partisanship*) et l'adhésion à un parti politique (*party membership*). Le degré de confiance sociale était pour sa part mesuré à partir de quatre *items* sur lesquels les interviewés répondaient par oui ou par non, tels que « On peut faire confiance à la plupart des gens » ou « Une personne coopère avec une autre seulement si elle voit que c'est dans son intérêt ». Il ressort de cette enquête que, en ce qui concerne les pays de l'Est et contrairement à ce que Putnam avait établi, ce n'est pas la confiance sociale qui est déterminante dans l'engagement politique (ceux qui sont engagés en politique n'expriment pas particulièrement de confiance envers autrui ou les institutions). C'est plutôt l'ancienne appartenance au parti communiste qui apparaît comme l'indicateur pertinent.

Des « modèles de citoyenneté » peuvent également être repérés à partir de ces enquêtes par questionnaires inspirées du modèle du « capital social ». Dans une recherche visant à comparer les pratiques citoyennes en Pologne et en République Tchèque, quarante citoyens de chaque pays ont été invités à se prononcer sur trois cent phrases, de « tout à fait d'accord » à « tout à fait en désaccord » (DRYZEK & HOLMES, 2000). Les chercheurs en ont dégagé trois discours ou modèles de citoyenneté en Pologne (« républicanisme civique », « démocratie guidée » et « majoritarisme mécontent »), et deux en République Tchèque (« enthousiasme civique » et « égalitarisme mécontent »).

Les travaux inspirés de Putnam sont critiqués, notamment pour leur propension à opérer un lien immédiat entre appartenance à des réseaux sociaux et confiance sociale, à appréhender les associations, partis politiques et syndicats sans prendre leur diversité en compte et à minimiser les dimensions de pouvoir et d'inégalités sociales et économiques. Mais la démarche de « capital social » est avant tout critiquée pour les limites des approches par sondage ou questionnaires, qui ne permettent pas de rendre compte de **la dimension proprement relationnelle de la citoyenneté** (MAYER, 2003). Pour reprendre les termes d'Annick Madec et de Numa Murard, la citoyenneté se joue aussi « dans le civisme, donc dans les relations entre les individus et les institutions, et dans la civilité, c'est-à-dire dans les relations des individus entre eux » (MADEC & MURARD, 1995 : 80). Le lien civil apparaît comme une condition de réalisation pratique du rapport social comme du rapport politique. A cet égard, la citoyenneté ordinaire nécessite d'être abordée, selon une perspective proche de l'analyse

ethnométhodologique, comme une production ininterrompue des membres de la société pour produire du sens, de l'ordre légitime, des droits réciproques dans une interaction autour de situations. L'enjeu de telles recherches est d'analyser la manière dont les individus « produisent, maintiennent et interprètent la réalité institutionnelle ou non-institutionnelle de leur univers civil » (PHARO, 1985 : 23).

L'attention à cette dimension relationnelle se développe en anthropologie politique, même si le champ de la citoyenneté demeure, pour deux raisons principales, sous-exploité dans cette discipline (NEVEU, 2004). La première raison tient à la partition occidentale du savoir. L'anthropologie a enquêté sur des sociétés lointaines, où il n'existe pas de « citoyenneté » telle qu'on l'entend dans les pays occidentaux. La seconde raison vient de la perspective holiste qui a été traditionnellement privilégiée en anthropologie. Or, étudier sur la citoyenneté demande à se placer au croisement de la perspective holiste et individualiste, **au cœur du dilemme entre l'individu et le collectif, entre l'être moral et l'être collectif** (BIRNBAUM & LECA (dir.), 1991). Une anthropologie politique de la citoyenneté située au croisement de l'individuel et du collectif consiste à ne pas extraire les citoyens de leur contexte et de considérer la citoyenneté comme processus social et politique, base et source de représentations et de légitimations individuelles et collectives (NEVEU, 2004). La citoyenneté est ainsi appréhendée non plus seulement dans sa dimension juridique et institutionnelle, mais dans sa dimension pratique, comme une activité de la vie quotidienne des gens, dans des contextes divers, sans omettre celui des luttes sociales (NEVEU, 2005). Une telle perspective permet de saisir des formes de citoyenneté habituellement ignorées du strict point de vue institutionnel et de chercher à **analyser les mécanismes de régulation sociale qui mêlent action publique locale, mobilisation communautaire ou associative et initiatives individuelles**. Dans leur enquête de terrain sur le traitement des incivilités dans des communes de la banlieue parisienne, une équipe de chercheurs a ainsi suivi des citoyens, individus relais et médiateurs, dans leurs initiatives quotidiennes. Prenant au sérieux une analyse à l'interface de l'action publique et de l'action civique, ils ont mis en évidence l'existence d'une participation citoyenne « à bas bruit », non encadrée par des associations ou dispositifs participatifs, mais qui façonne l'environnement des quartiers et contribue au maintien d'un ordre social « vivable » (BORZEIX, COLLARD, LAMIREAU & RAULET-CROSET, 2005).

Concevoir la citoyenneté dans sa dimension relationnelle amène également à analyser la réflexivité des citoyens. Les recherches visent alors à rendre compte de **la manière dont les citoyens pensent la citoyenneté et se représentent leur rôle de citoyen**. A minima, il s'agit d'interroger les citoyens sur leur conception de la citoyenneté (DUCHESNE, 1997). De manière plus poussée, il s'agit d'observer les citoyens dans différents contextes de discussion, d'action ou de revendication et de mettre en lumière les conflits d'interprétation du « bon citoyen ». A cet égard, l'enjeu est donc bien de suivre l'exemple de la recherche sur les forums civiques en République tchèque, où sont repérés ce que les gens évoquent lorsqu'ils parlent de citoyens (HADJISKY, 2007). En Finlande, à partir de l'observation

d'un conflit sur l'utilisation de bénéfices de la centrale électrique municipale d'Helsinki, différentes conceptions de l'activité citoyenne véhiculées par des activistes, élus et décideurs ont été analysées (LUHTAKALLIO, 2005). Un réseau hybride d'activistes opposés à la privatisation des services publics, composé d'utilisateurs de services publics, de fonctionnaires et de militants politiques, a dénoncé l'absence d'inscription de la totalité des bénéfices de la centrale dans les recettes municipales. Pour une partie des protagonistes, le combat des membres de ce réseau, qualifiés de « chiens de garde », a porté ses fruits, leur lancement d'alerte ayant été suivi d'effets financiers et procéduraux (la municipalité s'engageant désormais à intégrer tous les bénéfices de services municipaux dans la balance des paiements). Pour d'autres, notamment les élus des partis au pouvoir, ces militants, qualifiés de « populistes » et de « personnes mal informées » n'ont eu qu'un poids infime dans ces décisions. Au-delà du conflit de catégorisation des militants, c'est un conflit de conception de la démocratie qui se détache : pour les premiers les pouvoirs publics doivent pouvoir être régulièrement contrôlés, critiqués, observés par les citoyens. Pour les seconds en revanche, la démocratie ne fonctionne qu'à condition de préserver la coupure entre gouvernants, responsables des deniers publics et garants de l'intérêt général, et gouvernés, qui doivent s'en tenir aux élections.

Enfin, ces recherches s'attachent à discerner les régimes de légitimité des citoyens, c'est-à-dire la manière dont ils se présentent et s'imposent (par des discours du type : « en tant qu'association, on est plus représentatif que les habitants »). Une telle perspective permet de percevoir **les conflits de légitimité tels qu'ils sont exprimés, parfois même revendiqués par les citoyens** dans leurs requêtes ou critiques formulées à l'égard des pouvoirs publics. La recherche ethnographique menée dans le quartier Londonien de Spitalfields a mis ce type de conflits de légitimité en exergue (NEVEU, 1992). Deux conceptions de la citoyenneté s'affrontent, basées sur des représentations contradictoires de la légitimité et transcrites dans un rapport différent au territoire. Observant les discussions et discours de légitimation des citoyens soucieux des politiques d'attribution de logements sociaux, l'anthropologue a repéré que les deux légitimités se faisaient face, l'une issue de l'ancrage local dans le quartier (population indigène, blanche, contestant l'attribution de logements aux nouveaux arrivants au nom d'une nécessaire acquisition progressive des compétences d'usage de l'habitat), l'autre définie par le besoin (population bangladeshie, mettant en avant les conditions insalubres de logement, la nécessité d'être relogés et leur appartenance au corps des citoyens).

Bibliographie

BEVORT Antoine & LALLEMENT Michel (eds), 2006, *Le capital social : Performance, équité et réciprocité*, Paris : La Découverte, « Recherches ».

BIRNBAUM Pierre & LECA Jean (dir.), 1991, *Sur l'individualisme*, Paris : Presses de Sciences Po.

BORZEIX Anni, COLLARD Damien, LAMIREAU Clara, RAULET-CROSET Nathalie, 2005, *Action publique et ordre social à l'épreuve des incivilités : des dispositifs et des hommes*, CRG Ecole Polytechnique, Rapport pour le PUCA.

BOURDIEU Pierre, 1980, « Le capital social: notes provisoires », *Actes de recherches de sciences sociales*, 31, p. 2-3.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre & BARTHE Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

CUNY Cécile & SINTOMER Yves (dir.), 2006, « Y a-t-il un "savoir citoyen" mobilisable dans la démocratie participative ? » Journée d'étude franco-allemande, 27 février 2006, Paris, Iresco.

DRYZEK John S. & HOLMES Leslie, 2000, « The Real World of Civic Republicanism : Making Democracy Work in Poland and the Czech Republic », *Europe-Asia Studies*, vol. 52, n°6, p. 1043-1068.

DUCHESNE Sophie, 1997, *Citoyenneté à la française*, Paris : Presses de Sciences Po.

GAMSON William A., 1992, *Talking Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

HADJIISKY Magdaléna, 2007, « La culture "civique" en République tchèque : généalogie d'une référence politique », in NEVEU C. (dir.), *Cultures et pratiques participatives, une perspective comparative*, L'Harmattan, « Logiques politiques », à paraître.

HORELLI Liisa & KAAJA Mirkka, 2002, « Opportunities and Constraints of "Internet-Assisted Urban Planning" with Young People », *Journal of Environmental Psychology*, Vol. 22 / 1-2 , p. 191-200.

LATOUR Bruno, 1999, *Politiques de la Nature, Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.

LETKI Natalia, 2004, « Socialization for Participation ? Trust, Membership, and Democratization in East-Central Europe », *Political Research Quarterly*, vol. 57, n° 4, p. 665-679.

LUHTAKALLIO Eeva, 2005, « Practising Local Citizenship : Deliberations on

Municipal Services in Helsinki », ESA Conference “Rethinking Inequalities”, Torun, Sept. 9th-12th.

MADEC Annick & MURARD Numa, 1995, *Citoyenneté et politiques sociales*, Paris, Flammarion, coll. « Dominos ».

MAYER Margit, 2003, « The Onward Sweep of Social Capital : Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27-1, p. 110-132).

MORRELL Michael E., 1999, « Citizen’s Evaluations of participatory Democratic Procedures : Normative Theory Meets Empirical Science », *Political Research Quarterly*, vol. 52, n°2, p. 293-322.

NEVEU Catherine, 1992, « Espace et territoire à Spitalfields : perceptions locales et pratiques municipales », *Espaces et Sociétés*, n°68/1.

NEVEU Catherine, 2004, « Les enjeux d’une approche anthropologique de la citoyenneté », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 20, n°3, p. 89-102.

NEVEU Catherine, 2005, *Anthropologie de la citoyenneté*, Dossier en vue de l’obtention de l’Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Provence.

PHARO Patrick, 1985, *Le civisme ordinaire*, Paris, Librairie des Méridiens, « Réponses sociologiques ».

PUTNAM Robert D., 1993, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

WALLACE Claire (ed), 2006, *Conceptual Framework and Indicators for Social Capital*, European Observatory on the Social Situation, Social Cohesion, Trust and Participation, Aberdeen : Aberdeen Centre for European Social Research, mimeo.

Chapitre 7

L'engagement associatif en mutation

A première vue, peu d'articles et de livres français dédiés aux associations utilisent les termes de « citoyens » ou de « citoyenneté ». Il est le plus souvent question dans ces travaux « d'expérience publique », « d'engagement », « d'action » ou « d'expérience associative ». Seul le courant de l'éducation populaire utilise abondamment le terme de « citoyenneté », ou plutôt continue de l'utiliser depuis les années soixante (INJEP, BIER & ROUDET, 1997 ; POUJOL (dir.), 2000). Cette censure relative tient peut-être au fait que la notion de « citoyenneté associative » a mauvaise presse. Défendue par « le courant post-soixante-huitard », comme le désigne Martine Barthélémy, cette notion évoque sans doute un certain encensement de la vie associative, communautaire ou autogestionnaire, contre l'étatisme politique et administratif français. Cette vision enchantée, qui sous-estime l'interdépendance entre le monde associatif et le monde politique, tout comme la reproduction dans les associations de pratiques centralisées et « verticales descendantes », est fortement critiquée (BARTHELEMY, 2000 : 257).

Cependant, c'est bien la question de la citoyenneté qui se trouve au cœur des recherches sur l'engagement associatif et son articulation avec l'engagement politique. L'idée d'un continuum entre l'appartenance à une association et l'exercice d'une citoyenneté politique active, sous forme de vote ou de lecture de la presse a fait l'objet d'enquêtes empiriques. Des travaux ont insisté sur le non-sens de l'analyse courante de l'association comme lieu d'apprentissage ou d'exercice de la citoyenneté. Certaines associations fonctionnent en effet comme des rassemblements dans lesquels on « évite le politique » : les discussions politiques ou le raccrochement des petits problèmes à la grande société sont implicitement ou explicitement bannis (HAMIDI, 2006). La démarche ethnographique inspirée de l'américaine Nina Eliasoph vient nuancer les résultats des études quantitatives sur le lien entre engagement associatif et politisation tels qu'ils ont pu être développés par Putnam (ELIASOPH, 1998). Ce type d'approche amène à proposer une définition élargie de la politisation, entendue comme montée en généralité et reconnaissance des clivages, et à déplacer le regard des déterminants individuels de la politisation, appréhendés en termes de compétence politique, vers les ressorts relationnels, voire intimes, de la politisation.

L'association de résidents d'un quartier est alors étudiée comme un dispositif organisationnel tendu entre le proche (le quartier) et le lointain (la décision politique). Il s'agit d'analyser la circulation entre des formes de proximité et des formes de publicité, et la manière dont les militants tentent d'être fiables et compréhensibles auprès des habitants, tout en leur montrant qu'ils sont pertinents, efficaces et recevables vis-à-vis des différentes instances médiatiques et institutionnelles. Il s'agit également d'analyser comment des habitants, en situation, se constituent en citoyens. L'enquête pragmatiste menée sur l'activité de l'association « La Bellevilleuse » en

lutte contre le projet de réhabilitation du quartier a ainsi repéré comment les savoirs basés sur la connaissance du quartier se sont transformés en revendications et proposition urbanistique par des habitants ayant des qualifications professionnelles adaptées telles que l'urbanisme ou l'architecture (CEFAÏ & LAFAYE, 2002). L'association apparaît comme un analyseur, un catalyseur, une caisse de résonance et un vecteur d'enquête permettant de cartographier les besoins du quartier et de mettre en valeur les sociabilités locales, afin de rendre audible des données locales auprès des décideurs.

C'est également de citoyenneté qu'il s'agit lorsque les chercheurs mesurent les mutations de l'engagement associatif, et par extension du militantisme. Au lieu de déplorer la « crise de la citoyenneté », posture intellectuelle qui empêche de voir les transformations à l'œuvre dans l'activité de militer, il s'agit d'enquêter sur les évolutions de l'engagement (ION, FRANGUIADAKIS & VIOT, 2005 ; BARTHELEMY, 2000). Quatre dimensions de cette évolution sont particulièrement explorées. La première est la mise en avant du « je » par rapport au « nous » et la résistance aux idéologies collectives qu'elle incarne. Les individus jouent eux-mêmes un rôle de plus en plus actif dans la création et l'animation collective, actant là des transformations du rapport entre l'individu et le collectif dans nos sociétés (ION & RAVON, 1998). La seconde dimension est temporelle ; il s'agit du primat du court terme. L'action immédiate est devenue centrale et modèle les formes d'organisation, puisque les militants se mobilisent davantage dans des opérations « coups de poing » que dans des causes de toute une vie, et médiatisent leur engagement pour obliger la sphère politique à parer à l'urgence, à changer le droit. Le cas récent des « Enfants de Don Quichotte » mobilisés sur la cause des sans domicile fixe apparaît à ce titre comme exemplaire. La troisième dimension est celle de la « multi-appartenance » associative ou militante, qui fait dire aux chercheurs du CRESAL que le verbe militer « se conjugue désormais au pluriel » (ION, FRANGUIADAKIS & VIOT, 2005). Enfin, la quatrième dimension est relative aux questions d'échelles et de territoires de la citoyenneté. C'est moins le lien national de la citoyenneté républicaine qui semble nourrir l'engagement citoyen que le lien de sociabilité et de proximité incarné dans la communauté de voisins, d'utilisateurs, de malades ou de sans papiers (ION & RAVON, 1998). D'autres recherches appellent à relativiser l'analyse en terme de versatilité des engagements en pointant la tentation des chercheurs et des médias de braquer les projecteurs uniquement sur la question de la « fin des idéologies » ou du « repli individualiste » (HAVARD DUCLOS & NICOURD, 2005). Elles s'attachent à montrer que les associations ont toujours dû œuvrer pour fidéliser leurs membres et sympathisants, pour les inciter à leur consacrer du temps et de l'énergie. En d'autres termes, si l'engagement dans la durée ne va pas de soi et passe effectivement par tout un processus d'affiliation à l'association, il ne faudrait pas perdre de vue que cet engagement militant continue d'exister.

L'origine de la création d'associations et les particularités historiques nationales sont également l'objet de recherches. Historiquement en Italie par exemple, une multitude d'associations a germé dans les années 1960 dans le

mouvement de réaction et de contestation de la politique traditionnelle et cet héritage continue de marquer les luttes associatives actuelles (TARROW, 1997 ; DELLA PORTA & DIANI, 1999 ; PIAZZA *et al*, 2004). Les « luttes urbaines » ont été moins spectaculaires en France. Plus généralement, avec son idéal républicain et ses réticences, héritées de la Révolution, aux corps intermédiaires, la France apparaît relativement timide dans la promotion de l'organisation associative. Le développement récent d'associations qui défendent les droits et la dignité des « sans » peut s'analyser comme une réaction au déni de représentation de plusieurs catégories de population (femmes, jeunes, étrangers, riverains, etc.) (CRESAL, 2001). A ce sujet, des chercheurs ont posé autrement la question des corps intermédiaires, en ne la rattachant pas uniquement à la question de la représentation de catégories de population (BOULLIER, 2001). Entre l'Etat d'un côté, les associations loi 1901 de l'autre, les Français semblent avoir du mal à imaginer des formes alternatives de collectifs.

Enfin, un champ de recherche s'ouvre sur les conflits de légitimité entre les associations et les « habitants lambdas », notamment autour de la mise en place de dispositifs participatifs qui contournent plus ou moins les représentants associatifs. Il est à cet égard intéressant d'analyser la réaction des associations face à « l'injonction participative » qui règne dans l'action publique contemporaine (ION, 1999). Il s'agit d'observer la manière dont les militants associatifs s'emparent ou non des dispositifs participatifs, sous quelle forme, et si des débats ou conflits émergent sur la mise à l'écart de la figure du militant et la « dépolitisation » qui s'en suivrait au sein des dispositifs participatifs. A ce titre, l'observation de l'Atelier de travail urbain de Grande-Synthe montre que la figure du représentant d'association y est dévalorisée – les participants à l'Atelier « mettent en veilleuse » leur appartenance à une association – au bénéfice de la figure de l'habitant, ce qui n'est pas sans poser question sur la portée politique de ce type de dispositif (FLANQUART & LAFAYE, 2001).

Bibliographie

BARTHELEMY Martine, 2000, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po.

BOULLIER Dominique, 2001, *Derrière chez moi... l'intérêt général*, Paris : Textuel, « Le Génie associatif »

CEFAÏ Daniel & LAFAYE Claudette, 2002, « Le cadrage d'un conflit urbain à Paris. Les répertoires d'argumentation et de motivation dans l'action collective », in CEFAÏ D. & JOSEPH I. (dir.), 2002, *L'Héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p.371-394.

CRESAL, 2001, *Actions associatives, solidarités et territoires*, Actes du colloque des 18-19 octobre 2001, Presses universitaires de Saint-Etienne.

DELLA PORTA Donatella & DIANI Mario, 1999, *Social Movements: An Introduction*, Blackwell Publishing Professional.

ELIASOPH Nina, 1998, *Avoiding Politics. How Americans produce apathy in everyday life*, Cambridge, Cambridge University Press.

HAMIDI Camille, 2006, « Engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, p. 5-25.

HAVARD DUCLOS Bénédicte & NICOURD Sandrine, 2005, *Pourquoi s'engager ? Bénévoles et militants dans les associations de solidarité*, Paris, Payot, « Essais ».

INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE, BIER Bertrand & ROUDET Bernard (dir.), 1997, *Citoyenneté, identités, nouvelles figures de la citoyenneté et formes actuelles de l'engagement des jeunes : actes du colloque organisé à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire le 22 et 23 novembre 1995*. Paris : INJEP.

ION Jacques & RAVON Bertrand, 1998, « Cause publiques, affranchissement des appartenances et engagement personnel », *Lien social et politique – RIAC*, 39, p. 59-71.

ION Jacques, 1999, « Injonction à participation et engagement associatif », *Hommes et migrations*, n°1217, pp. 80-94

ION Jacques, FRANGUIADAKIS Spyros & VIOT Pascal, 2005, *Militer aujourd'hui*, Paris, Autrement, « Cevipof Autrement ».

FLANQUART Hervé & LAFAYE Claudette, 2001, « L'habitant et le militant : dispositifs participatifs et associations dans l'agglomération dunkerquoise », in CRESAL, *Actions associatives, solidarités et territoires*, Actes du

colloque des 18-19 octobre 2001, Saint-Etienne, p. 323-329.

PIAZZA G., ANDRETTA M., MOSCA L. & LEWANSKI R., 2004, *Argomentare e protestare: le campagne dei comitati di cittadini contro il traffico in quattro città italiane*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 1, pp. 65-99.

POUJOL Geneviève (dir.), 2000, *Education populaire : le tournant des années 70*, Paris, l'Harmattan, « Débats jeunesse ».

TARROW Sydney, 1997, *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*, Yale University Press

Chapitre 8

La citoyenneté plurielle : modes d'engagement

De nombreux travaux proposent de rompre avec les disjonctions disciplinaires traditionnelles qui auraient empêché d'appréhender la citoyenneté dans toute sa complexité. Les chercheurs en sciences sociales plaident ainsi pour un croisement entre la sociologie politique de la gouvernance et de la démocratie (LAFAYE, 2001), entre la sociologie des mouvements sociaux et l'analyse institutionnelle de procédures participatives (BACQUE, REY & SINTOMER, 2005), entre la sociologie des politiques publiques et la sociologie de l'espace public politique (FRANÇOIS & NEVEU, 1999). Les recherches dans les autres pays européens semblent avoir également du mal à se défaire des disjonctions disciplinaires. En ce qui concerne par exemple l'articulation entre l'analyse des politiques publiques et la sociologie de l'espace public, en Grande-Bretagne, la question du débat public est à la fois occultée dans le fonctionnement des réseaux de politiques publiques et dans la boîte à outils des « *policy networks* » (COLE, 1999). C'est cet « impensé démocratique » des analyses des politiques publiques qu'il s'agit de prendre en considération afin de réintroduire des éclairages davantage attentifs aux dynamiques de débat, à la prise de parole de divers acteurs touchés de près ou de loin par les politiques publiques ou encore aux formes nouvelles du civisme (BIAREZ, 1999).

La citoyenneté ne saurait ainsi se mesurer uniquement dans sa dimension juridique et nationale. Elle est à appréhender comme une pratique qui s'épanouit dans un espace public partagé, pluraliste, où les arguments, dénonciations, publicisations de problèmes peuvent se faire et se défaire, et où des collectifs divers, qu'ils soient attachés à une religion, un territoire ou une origine ethnique, peuvent s'exprimer. Les travaux de socio-histoire ont également insisté sur la dimension relationnelle de la citoyenneté, la sociabilité apparaissant comme une activité essentielle dans le processus de politisation des citoyens (DELOYE, 1997). Ces orientations appellent le développement **d'enquêtes qualitatives centrées sur l'observation des citoyens en situation d'échanger, de discuter, de témoigner et de revendiquer**. Le projecteur est alors tourné sur les interactions entre citoyens, et entre citoyens et pouvoirs publics, pour ensuite élargir l'éclairage aux analyses de l'action publique et de la régulation sociale et politique. Cette posture méthodologique, qualifiée par Jean-Marc Weller d'« approche pragmatique étendue », vise à assurer le passage d'une microanalyse de situations à l'identification de régulations politiques plus larges (WELLER, 1998).

Un des points communs de tous ces travaux réside dans **le rejet d'une coupure nette entre le domaine privé et public**, dans la lignée habermassienne de l'articulation entre la sociabilité familiale et l'émergence de la disposition critique dans la bourgeoisie. L'étude de la citoyenneté contemporaine ne peut évacuer des questions jugées jusque récemment comme « privées », telles que la conjugalité ou la santé, car elles

apparaissent comme le ressort de l'accès à la parole publique. Les recherches sur les médias ont creusé ces questionnements. Ainsi, un espace médiatique d'expression de souffrances privées peut s'avérer être un vecteur de modification des représentations des rapports entre les sexes et de dénonciation de malaises sociaux, comme l'a montré la recherche sur les émissions radiophoniques de Mémie Grégoire (CARDON, 1995). Le registre du témoignage, qui a pris une place incontournable dans l'espace médiatique, appelle à être pris au sérieux après avoir été longuement perçu comme un objet impur. Dans le champ des médias, les sociologues et politistes ont longtemps « ristourné les objets terriblement sales » comme les fictions, la presse régionale ou encore les forums radios de la bande FM (FRANÇOIS & NEVEU, 1999).

La montée en puissance du registre du témoignage, voire de la parole thérapeutique centrée sur la psychologie des individus, ne manque pas de susciter des questionnements sur la capacité de ce registre à permettre une meilleure intelligibilité du monde social ou à sous-tendre un programme d'action publique. Dans la lignée de Boltanski, l'enquête empirique sur la citoyenneté se donne comme objectif le repérage d'une **grammaire de la prise de parole publique** et l'analyse de « l'exigence de désingularisation » qui s'impose dans la « dénonciation publique » (BOLTANSKI & THEVENOT, 1991). Maîtriser la forme de parole acceptable en public, faire preuve d'un « engagement distancié », repose sur l'effacement de la singularité et la mobilisation de principes supérieurs communs (CARDON, HEURTIN & LEMIEUX, 1995). Ces auteurs ont, plus précisément, fait la différence entre le régime de parole en public qui ne fait pas référence à un public, destinataire de l'interpellation, et celui qui y fait explicitement référence. Le premier régime est qualifié de « régime de l'opinion » : les individus parlent en leur nom, donnent leur avis sur une question sans chercher à peser sur les décisions d'autrui ou sur les pouvoirs publics. Le deuxième est le « régime de la critique », dans lequel le public prend la forme du juge et du procureur : le locuteur montre des dommages et demande des réparations.

Cette perspective permet également d'appréhender **les formes maladroites ou impuissantes de critiques en public**, qui s'avèrent souvent irrecevables pour les pouvoirs publics, tels que l'emballement d'habitants en réunion publique « anti-publiques » sur le sujet des pigeons par exemple (CARREL, 2004), ou les indignations des auditeurs de France Inter, qualifiées de « critiques en régime d'impuissance » (CARDON & HEURTIN, 1999). L'impuissance de la critique des auditeurs de France Inter se caractérise à l'extrême par un repli vers des formes individuelles de culpabilité et de honte. Cette impuissance trouve son origine dans l'érosion des instruments (idéologies politiques ou instances de représentations comme les partis politiques ou les syndicats) œuvrant comme des chaînages pour lier le particulier au général. L'essor de critiques personnelles, faites en nom propre, dans l'espace public, reste à explorer. Il s'agit notamment d'analyser si cette évolution recouvre autre chose qu'une « *forme moderne de folklorisation du monde social – où l'exposition médiatique du « casseur » des banlieues vient remplacer celle du nègre des colonies – qui traduirait à*

la fois tout un inconscient (et, d'une certaine façon, une bonne conscience) des dominants mais aussi une impuissance à penser le monde social au-delà de l'exhibition fragmentée et exotique de cas singuliers » (FRANÇOIS & NEVEU, 1999 : 35).

Plus généralement, l'appréhension de la citoyenneté dans toute la diversité de sa pratique demande au chercheur d'être attentif aux articulations non seulement entre différentes échelles de référence et d'action citoyenne (nationales, infranationales ou supranationales) mais aussi entre différentes appartenances sociales, ethniques, territoriales. A l'épreuve d'enquêtes empiriques, ces dernières ne sauraient probablement plus être considérées comme néfastes, mais comme des supports éventuels d'une citoyenneté locale ou communautaire, complémentaire à la citoyenneté nationale. L'analyse de cette **citoyenneté plurielle** demande « une meilleure appréhension, au niveau des citoyens eux-mêmes, des interactions entre une multitude de modes d'appartenances et d'engagement, en fonction de références diversifiées » (NEVEU, 1997 : 83). A cet égard, l'attention portée sur la manière dont les modèles normatifs de citoyenneté se construisent, circulent et font l'objet ou non de critiques, s'avère une piste de recherche féconde. L'analyse de ces processus de « **fabrique de la citoyenneté** » permet par exemple de saisir comment différentes législations nationales construisent les compétences morales qui doivent être celles du citoyen dans la société (BENEÏ (dir.), 2005). Par ailleurs, la difficulté éprouvée par certains individus pour prendre la parole en public – habitants des quartiers d'habitat social, non-diplômés, jeunes, etc. – ne devrait pas rendre l'observateur aveugle et sourd aux activités et paroles citoyennes de ces mêmes individus dans des « espaces publics partiels » (NEVEU, 1999) ou des « espaces publics intermédiaires » (CARREL, 2004). De même, les notions de politisation et de dépolitisation gagnent assurément à être saisies à travers le prisme de pratiques citoyennes qui se logent aux « frontières du politique » (ARNAUD & GUIONNET, 2005). En terme de démarche méthodologique, saisir la profondeur et de la diversité des formes d'expression citoyenne nécessite une attention, une écoute sensible aux modes de participation « à bas bruit » des individus (BORZEIX, COLLARD, LAMIREAU & RAULET-CROSET, 2005). L'enjeu est bien, là encore, de percevoir comment la « fabrique de la citoyenneté » s'opère, souvent en dehors des circuits balisés par les pouvoirs publics, dans des temps et des lieux de co-présence où les dimensions corporelle, narrative et festive de la vie sociale se déploient.

Enfin, l'importance de **la dimension du conflit** dans l'appréhension d'une citoyenneté plurielle nécessite d'être explorée dans les recherches. S'opposant au modèle habermassien de l'espace public, accusé de privilégier le consensus au détriment de l'expression du conflit, des travaux réhabilitent le conflit comme étant l'essence même du politique (MOUFFE, 1999 ; RANCIERE, 2000). Dans cette perspective, la citoyenneté ne saurait être appréhendée uniquement dans les situations de discussion, mais bien dans les processus conflictuels, y compris destructeurs, à l'instar des violences urbaines qui rythment depuis le début des années quatre-vingt les quartiers d'habitat social aux périphéries des grandes villes (BACHMANN &

LEGUENNEC, 1996 ; KOKOREFF, 2006 ; MUCHIELLI (dir.), 2006). A cet égard, l'émeute française de novembre 2005 signe la réouverture d'un champ d'analyse, celui des formes d'expression de la révolte, de l'émotion populaire et de l'indignation collective contre une double violence d'Etat jugée illégitime (violence physique avec la mort de deux jeunes poursuivis par la police ; violence symbolique du discours du Ministre de l'Intérieur). Ce type de « révolte protopolitique » (MAUGER, 2007), toujours susceptible d'être rejetée hors du champ du politique du fait de sa non appartenance au répertoire légitime de l'action collective, reste encore largement à explorer au moyen d'enquêtes au plus près des discours, actes, analyses et argumentaires mobilisés par les jeunes - et les moins jeunes - habitants des « cités ».

Il convient pour terminer de se demander quelle est l'origine du succès actuel de la notion de « citoyenneté » en sciences sociales, et davantage semble-t-il encore de la notion de « participation citoyenne ». Assiste-t-on là à un **changement de paradigme** dans les sciences sociales, qui consiste à déplacer le curseur de la sphère étatique aux pratiques quotidiennes des citoyens et leurs formes d'engagement public ? S'agit-il plutôt de la conséquence de **changements sociétaux**, qui font que les conditions de mise en œuvre du politique auraient évolué vers des activités de délibération et de participation mettant davantage le citoyen au centre ? Vus les enjeux liés aux évolutions actuelles de la citoyenneté dans les pays européens, les sciences sociales sont en tous les cas attendues au tournant sur ces questions complexes. Les enquêtes futures sur la citoyenneté devront, pour relever le défi, continuer d'œuvrer pour le croisement des disciplines (anthropologie, sociologie, science politique, histoire, philosophie), la diversification des méthodes (observations, entretiens, enquêtes par questionnaires, ethnographie) et le décloisonnement des objets de recherche permettant de saisir la pluralité des modes d'engagement citoyen (militantisme, espace public, politisation, conflits, violence, évitement du politique, vie associative, socialisation, civilité, civisme) .

Bibliographie

ARNAUD Lionel & GUIONNET Christine, 2005, *Les frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

BACHMANN Christian & LEGUENNEC Nicole, 1996, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel.

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? » in *Ibid* (dir.) *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, p. 9-46.

BÉNEÏ Véronique (dir.), 2005, *Manufacturing Citizenship, Education and Nationalism in Europe, South Asia and China*, Routledge.

BIAREZ Sylvie, 1999, « Repenser la sphère locale selon l'espace public » in FRANÇOIS & NEVEU (dir.), 1999, *Espaces public mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, p. 267-284.

BOLTANSKI Luc & THEVENOT Laurent, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

BORZEIX Anni, COLLARD Damien, LAMIREAU Clara, RAULET-CROSET Nathalie, 2005, *Action publique et ordre social à l'épreuve des incivilités : des dispositifs et des hommes*, CRG Ecole Polytechnique, Rapport pour le PUCA.

CARDON Dominique, 1995, « “Chère Ménie...” Emotions et engagements de l'auditeur de Ménie Grégoire », *Réseaux*, 70, p. 41-78.

CARDON Dominique, HEURTIN Jean-Philippe & LEMIEUX Cyril, 1995, « Parler en public », *Politix*, 31, p. 5-19.

CARDON Dominique & HEURTIN Jean-Philippe, 1999, « La critique en régime d'impuissance. Une lecture des indignations des auditeurs de France Inter », in FRANÇOIS B. & NEVEU E. (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », p. 85-119.

CARREL Marion, 2004, *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, thèse de sociologie, Université Paris 5.

COLE Alistair, 1999, « Les réseaux et l'espace public. Leçons de France et de Grande-Bretagne » in FRANÇOIS & NEVEU (dir.), 1999, *Espaces public mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, p. 249-266.

- DELOYE Yves, 1997, *Sociologie historique du politique*, La Découverte.
- ELIASOPH Nina, 1998, *Avoiding Politics. How Americans produce apathy in everyday life*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FRANÇOIS Bastien & NEVEU Erik, 1999, « Introduction : Pour une sociologie politique des espaces publics contemporains », *Ibid* (dir.), *Espaces public mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, p. 13-60.
- KOKOREFF Michel, 2006, « Sociologie de l'émeute. Les dimensions de l'action en question », *Déviance et société*, n°4, p. 521-533.
- LAFAYE Claudette, 2001, « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? », in ANDREW C. & PAQUET G. (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 57-85.
- MAUGER Gérard, 2007, *L'émeute de novembre 2005. Une révolte protopolitique*, Ed. du Croquant, « Savoir / Agir ».
- MOUFFE Chantal, 1999, « Deliberative democracy or agonistic pluralism ? », *Social Research*, 66 (3), p. 745-759.
- MUCHIELLI Laurent (dir.), 2006, *Quand les banlieues brûlent*, Paris, La Découverte, « Sur le vif ».
- NEVEU Catherine, 1997, « Anthropologie de la citoyenneté », in ABELES & JEUDY (dir.), 1997, *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin, p. 69-90.
- NEVEU Catherine, 1999, « “Nous” illégitimes et “je” indicibles : tensions du collectif et de l'individuel dans des pratiques et des représentations de la citoyenneté à Roubaix », in NEVEU Catherine (dir.), 1999, *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », p. 225-255.
- RANCIERE Jacques, 2000, « Citoyenneté, culture et politique », in ELBAZ M. & HELLY D. (dir.), *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*, Paris, L'Harmattan–Presses Universitaires de Laval, p. 55-68.
- WELLER Jean-Marc, 1998, « La modernisation des services publics par l'usager. Une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du Travail*, 40(3), p.365-392.

