

Conflits entre savoir d'usage et expertise associative dans les dispositifs participatifs à Paris et Cordoue

Ernesto Ganuza¹ et Héloïse Nez²

Introduction

Depuis les années 1990, les expériences participatives, cherchant à associer les citoyens « ordinaires » à la discussion des enjeux collectifs et à l'élaboration des politiques publiques, se multiplient à l'échelle locale dans de nombreux pays européens. Ces nouveaux dispositifs, impulsés par les autorités locales, se distinguent souvent des processus participatifs antérieurs en faisant appel à la participation de tous les citoyens, indépendamment de leur appartenance à une association. C'est le cas notamment des budgets participatifs et des jurys citoyens qui se diffusent depuis quelques années en Europe (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008 ; Sintomer, 2007). L'émergence de cet « impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) s'accompagne d'un recours croissant des acteurs à l'« expertise citoyenne », et notamment au « savoir d'usage » des habitants, pour justifier la mise en place de nouvelles pratiques démocratiques (Sintomer, 2006).

Des travaux de science politique se sont récemment intéressés à cette notion de « savoirs citoyens », plus souvent invoquée par les acteurs que clairement définie. On distingue généralement deux principaux types de savoirs citoyens mobilisés au sein de ces nouveaux processus participatifs locaux, l'expertise associative et le savoir d'usage, même si d'autres types d'expertise citoyenne sont également identifiés, comme le bon sens, le savoir professionnel diffus, l'expertise par délégation ou le savoir politique (Sintomer, 2006). Les dispositifs participatifs peuvent ainsi faire appel à une expertise citoyenne tirée d'une pratique directe des problèmes à résoudre, qu'il s'agisse d'une pratique associative préalable (expertise associative) ou d'une pratique liée à la vie quotidienne (savoir d'usage). Dans ces deux cas, la mobilisation et la prise en compte de

¹ Chercheur à l'*Instituto de Estudios Sociales Avanzados* (IESA) de Cordoue, Espagne.

² Doctorante en sociologie, en cotutelle à l'Université Paris 8 et à l'*Instituto de Gobierno y Políticas Públicas* de l'*Universidad Autónoma de Barcelona*, membre de l'UMR Cultures et sociétés urbaines (CSU) et du Centre de recherche sur l'habitat (CRH) de l'UMR Louest.

connaissances propres aux citoyens permettraient d'enrichir les politiques publiques en faisant émerger de nouveaux problèmes et des solutions innovantes à des questions précises (Talpin, 2008).

Notre communication s'intéresse aux interactions et à l'émergence de conflits de légitimité entre ces deux formes de savoirs citoyens, qui résultent d'une redistribution, au sein des dispositifs participatifs, des rôles traditionnellement attribués aux citoyens organisés et non organisés. A Paris et à Cordoue, deux villes européennes dans lesquelles nous avons mené nos recherches (Ganuza, 2007 ; Nez, 2007 et 2008), la mise en place de dispositifs participatifs faisant appel à la participation de tous les citoyens a provoqué de vives réactions de la part des associations. Les citoyens organisés ont en effet ouvertement critiqué la possibilité d'une participation active de toute la population et fortement remis en cause la légitimité des savoirs de citoyens non organisés. Après avoir présenté les dispositifs participatifs en question et l'interaction entre différents types de savoirs en leur sein, nous nous interrogerons d'une part sur l'objectif politique d'élargir la logique participative traditionnelle, en faisant appel non seulement à l'expertise associative des citoyens organisés mais également au savoir d'usage des citoyens non organisés, et d'autre part à la confrontation entre ces deux types de savoirs citoyens au sein des dispositifs participatifs.

La création de nouveaux espaces de participation à Paris et Cordoue

Comme de nombreuses villes européennes, Paris et Cordoue ont mis en place depuis quelques années de nouveaux dispositifs faisant appel à la participation des citoyens non organisés et à la mobilisation de leur savoir d'usage, alors que les processus participatifs existants reposaient sur une participation des citoyens organisés en associations. C'est ainsi que les premiers conseils de quartier sont créés à Paris dans certains arrondissements gagnés par la gauche en 1995, à commencer par le 20^e arrondissement, puis généralisés à l'ensemble du territoire en 2001 et 2002, avec l'arrivée de Bertrand Delanoë à l'Hôtel de ville et l'adoption de la loi sur la démocratie de proximité qui rend leur création obligatoire dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants. Si la composition des conseils de quartier diffère d'un arrondissement à l'autre, la majorité sont composés de trois collèges : un collège d'habitants tirés au sort parmi une liste de volontaires ou sur listes électorales, un collège d'acteurs associatifs du quartier ou de personnes représentatives de la vie locale, et un collège d'élus locaux ou de militants politiques. L'originalité du dispositif réside ainsi dans la mobilisation du savoir d'usage de citoyens non organisés au sein d'un collège d'habitants, qui sont tirés au sort sur listes électorales dans le 20^e arrondissement et sur une liste de volontaires dans la plupart des arrondissements, le 13^e arrondissement combinant ces deux logiques.

À Paris, notre analyse repose sur une enquête ethnographique menée depuis deux ans sur trois dispositifs participatifs, dans lesquels les conseils de quartier sont les principaux interlocuteurs citoyens des pouvoirs publics. Dans le 20^e arrondissement, un budget participatif a été mis en place sur les investissements de voirie à partir de 2002, afin d'intégrer le savoir d'usage des habitants à la construction de la proposition budgétaire de l'arrondissement. Le dispositif repose sur les sept conseils de quartier de l'arrondissement et sur leurs commissions « cadre de vie », qui élaborent une proposition d'investissements hiérarchisés pour le quartier. A Belleville, les citoyens impliqués dans la commission « cadre de vie » du conseil de quartier ont mis en place un collectif d'habitants des 20^e et 11^e arrondissements pour débattre et élaborer des propositions sur la requalification du boulevard de Belleville. S'inscrivant dans la continuité des revendications associatives dans le Bas-Belleville, ils cherchent ainsi à produire une réflexion citoyenne sur ces projets d'aménagement, en intégrant l'expertise associative et le savoir d'usage des citoyens non organisés. Notre troisième cas d'étude est le comité permanent de concertation sur la zone d'aménagement concertée (ZAC) Paris Rive Gauche dans le 13^e arrondissement, qui a été mis en place en 1997 sous la pression des associations contestant le programme et le plan d'aménagement du secteur. Depuis 2002, les élus du 13^e arrondissement ont intégré le savoir d'usage à la concertation, en assurant une représentation des conseils de quartier aux côtés des associations et des partenaires institutionnels.

À Cordoue, première ville espagnole à avoir mis en place un budget participatif, notre analyse s'appuie sur une observation participante menée depuis le lancement du dispositif en 2001 et sur une série d'entretiens réalisée en 2007. À la différence des expériences parisiennes, le budget participatif cordouan fait des participants des co-décideurs d'une partie des investissements du budget de la ville. Le processus de participation a connu un changement majeur en 2005. Avant cette date, les citoyens non organisés étaient les principaux acteurs de la participation, leur savoir d'usage constituant l'une des principales sources des décisions adoptées. Les participants pouvaient décider directement des investissements qu'ils souhaitaient, dans le cadre des limites budgétaires fixées par la municipalité. Il s'agissait d'un processus de prise de décision pyramidal, dans lequel tous les citoyens étaient appelés à participer au sein d'assemblées publiques, pour faire des propositions et débattre de la hiérarchisation des investissements à l'échelle de l'arrondissement. Des représentants étaient élus dans les assemblées pour former le Conseil du budget participatif, où était décidée une hiérarchisation, à l'échelle de la ville, des investissements émanant des assemblées publiques. Si 70% de ces représentants étaient membres d'une association, aucun ne parlait en tant que représentant associatif. Avant de hiérarchiser les propositions, les participants débattaient des critères de justice sociale à partir desquels prioriser les investissements dans la ville.

En 2005, les associations sont devenues les principaux acteurs de la participation, le budget participatif se tournant alors vers la mobilisation d'une expertise associative. Les changements furent considérables. Ainsi, l'élaboration de l'ensemble des propositions d'investissement ne se fit plus dans des assemblées publiques ouvertes à tous, mais lors de réunions à huit clos au sein des associations. Les citoyens non organisés pouvaient seulement prendre part à une assemblée de quartier afin de ratifier et de hiérarchiser les propositions précédemment élaborées par les associations. Le Conseil de la ville, dont la fonction restait identique, était alors formé par les représentants associatifs, un nombre limité de représentants des citoyens non organisés pouvant y participer. L'expérience du budget participatif de Cordoue, avec son changement de modèle en 2005, nous permet ainsi d'avoir une vision claire de l'évolution d'un processus participatif, de la mobilisation d'un savoir d'usage vers une expertise associative. Ces deux types de savoirs citoyens ne disparaissent à aucun moment du processus, mais leur rôle dans le dispositif participatif diffère fortement avant et après 2005, bien que l'intention des responsables politiques ait toujours été de prendre en considération le savoir d'usage des citoyens non organisés. Le budget participatif a en effet été initié par un large appel à l'intégration du savoir d'usage dans la vie politique de la ville. Le déplacement au second plan de ce savoir d'usage au sein du processus participatif à partir de 2005 est dû à une forte critique des associations à propos, précisément, de la légitimité des citoyens non organisés à participer dans l'espace public.

Les raisons politiques de l'intégration du savoir d'usage

Les nouveaux dispositifs participatifs mis en place à Paris et Cordoue ne sont pas isolés. Des expériences de participation similaires se multiplient en effet en Europe, dans l'optique de créer un forum de débat public, consultatif ou décisionnel, dans lequel les citoyens non organisés et leur savoir d'usage sont plus ou moins intégrés. Ce nouvel objectif est important car il implique une transformation du processus participatif, par rapport à une philosophie de la participation jusqu'alors fondée sur l'expertise des associations. À Paris comme à Cordoue, les dispositifs créés relèvent d'un certain réformisme à l'échelle locale, impulsé dans l'ensemble du pays par des partis de gauche principalement et, plus récemment, par des partis de droite. Ce qui ne signifie pas qu'il y ait un consensus politique sur ce type d'expérience, ni même au sein de chaque parti, mais que les objectifs de ces nouveaux dispositifs participatifs s'inscrivent dans un contexte plus général.

Que ce soit à travers le tirage au sort ou la convocation de réunions ouvertes à tous, les promoteurs de ces expériences souhaitent se rapprocher davantage de l'idéal démocratique, conçu

comme un débat ouvert et pluriel entre citoyens. Pour y parvenir, ils créent des dispositifs qui renouvellent les bases du processus participatif, traditionnellement fondé sur une négociation entre les pouvoirs publics et les associations. Il s'agit, en définitive, de créer une nouvelle voie pour que les citoyens « non spécialistes » puissent participer directement dans la gestion publique, comme l'exprime Michel Charzat, ancien maire socialiste du 20^e arrondissement de Paris³. L' élu en charge de la démocratie participative et du développement de la vie associative du 13^e arrondissement justifie ainsi la création des conseils de quartier en évoquant l'éloignement progressif des citoyens de la vie politique, l'objectif étant « que n'importe quel citoyen dispose d'un lieu d'expression et de concertation ouvert à toute personne qui souhaite participer à la vie de son quartier »⁴. Dans la même optique, la maire de Cordoue estime que « la mise en place et le développement du budget participatif représentent concrètement une autre forme de faire de la politique. Une politique qui crée les conditions objectives pour la participation, la formation d'une citoyenneté active, l'autonomie des individus et des collectifs sociaux, et la construction collective »⁵.

La spécificité de ce nouvel idéal démocratique réside dans la participation de citoyens non organisés, détenteurs du savoir immédiat et du vécu quotidien de la rue. Leur intégration dans la vie politique, à travers les conseils de quartier à Paris ou le budget participatif à Cordoue, cherche ainsi à élargir l'horizon de la politique et du débat public. Dans les deux cas, c'est avant tout le savoir d'usage de ces citoyens qui légitime la mise en place de dispositifs participatifs, car les citoyens ordinaires ont « la connaissance du terrain »⁶ et « la perception des problèmes quotidiens »⁷. S'ils ne détiennent pas de connaissance technique sophistiquée, ni même l'expertise des associations, ils connaissent très bien les problèmes du quotidien dans leur quartier et dans la ville. C'est pourquoi la principale intention des promoteurs politiques du budget participatif à Cordoue en 2001 était d'élargir la participation au-delà du mouvement associatif, en créant un nouveau dispositif éloigné de la négociation d'intérêts caractéristique du processus participatif antérieur. Comme les élus parisiens, ils voulaient créer les bases d'un processus public qui repose sur l'intérêt général. C'est dans cette perspective que les nouveaux dispositifs participatifs intègrent le savoir d'usage des citoyens non organisés.

Pour les promoteurs des expériences participatives, la mobilisation de ce savoir d'usage les rapproche de la population, rend les politiques publiques plus en phase avec les besoins des

³ Intervention lors d'une séance du groupe de travail sur la révision de la Charte des conseils de quartier le 26 mai 2008.

⁴ Entretien avec David Assouline le 2 février 2007.

⁵ Rosa Aguilar, *Revista Temas*, n° 113, avril 2004, p. 59.

⁶ Entretien avec Jacques Baudrier, l' élu à l'origine du budget participatif de la voirie dans le 20^e arrondissement de Paris, le 5 février 2007.

⁷ Entretien avec le responsable politique du service des infrastructures à Cordoue le 26 avril 2007.

habitants et s'inscrit en complément des structures démocratiques existantes. Les élus parisiens parlent ainsi d'une complémentarité entre une représentation associative, politique et de non spécialistes. Cette distinction est d'une grande importance car elle souligne un point que les processus de participation ne considéraient pas jusqu'alors : l'existence d'une distance entre le savoir des associations et le savoir des citoyens « ordinaires » ou non spécialistes. David Assouline, élu en charge de la démocratie locale dans le 20^e arrondissement de 1995 à 2008, justifie la création des conseils de quartiers par le fait que les associations ont un fonctionnement similaire à celui des partis politiques, ce qui rendrait nécessaire ce type de dispositif. L'intégration d'un savoir d'usage dans le système participatif cordouan se fonde sur une argumentation similaire : si les associations mobilisent une certaine expertise et restent l'acteur légitime de la participation, elles ont perdu leur lien avec la citoyenneté, ne se renouvellent pas et n'élargissent pas la participation citoyenne. L'inclusion des citoyens non spécialistes permet de compter avec un savoir qui reflète le vécu de la rue et les problèmes quotidiens d'une manière qui se perdait, comme le reconnaît le président d'une des associations de quartier les plus importantes de la ville : « la perspective du citoyen ordinaire est plus immédiate, il voit le problème immédiat. Les associations, nous avons la vision globale, mais souvent certaines choses nous échappent, c'est pourquoi nous sommes complémentaires »⁸.

Si le deuxième modèle du budget participatif à Cordoue, à partir de 2005, privilégie l'expertise associative et met le savoir d'usage au second plan, celui-ci ne disparaît pas pour autant. En effet, le processus participatif cordouan n'abandonne pas l'intention de se rapprocher de l'idéal démocratique et considère toujours l'élément différentiel qu'apporte le savoir des citoyens non organisés, mais il reconnaît aux associations un rôle spécifique d'intermédiation au sein du budget participatif, que les citoyens non organisés seraient incapables d'assumer. En fin de compte, l'objectif politique des nouveaux dispositifs participatifs est de créer des espaces de débat public, au sein desquels on souhaite, pour la première fois, inclure d'une manière ou d'une autre l'ensemble des citoyens non spécialistes. C'est précisément leur savoir de non expert que les élus cherchent à mobiliser, en essayant de compenser leur éloignement de la politique. L'évolution des dispositifs participatifs à Cordoue montre toutefois que l'intégration du savoir d'usage n'est pas une tâche facile, dans un contexte marqué par l'expertise des associations et la présence de dispositifs fondés sur la négociation privée entre associations et pouvoirs publics.

Interactions entre différents types de savoirs au sein de ces dispositifs

⁸ Entretien avec le président d'une association de quartier dans le secteur de Fuensanta, le 25 avril 2007.

Les savoirs citoyens (l'expertise associative des citoyens organisés et le savoir d'usage des citoyens non organisés) et les savoirs institutionnels (le savoir politique des élus et le savoir expert des techniciens) ont des rôles différenciés dans les dispositifs participatifs mis en place à Paris et Cordoue. Si les dispositifs participatifs parisiens, tous consultatifs, permettent un dialogue tant entre le savoir d'usage et l'expertise associative qu'entre les savoirs citoyens et les savoirs institutionnels, le budget participatif cordouan présente certes un caractère décisionnel (donc un degré d'intégration plus direct des savoirs citoyens à la décision publique) mais produit seulement des échanges de savoirs entre citoyens organisés et non organisés, tant dans le premier modèle défini en 2001 que dans le second à partir de 2005. Si les habitants et les associations ont l'occasion d'échanger leurs connaissances lors des assemblées du budget participatif, les élus et les techniciens sont le plus souvent absents de ces espaces (lorsqu'ils sont présents, ils ont un rôle purement informatif et ne prennent pas part au débat). Ainsi, les interactions entre savoirs citoyens et savoirs institutionnels sont faibles, chaque savoir ayant sa propre fonction au sein du processus participatif (cf. tableau 1). Les savoirs citoyens et les savoirs institutionnels ne sont liés qu'à travers le processus de prise de décision, qui établit une connexion entre ces différents types de savoirs mais qui ne permet pas de transferts de connaissances entre citoyens, élus et techniciens. Il est en effet matériellement impossible qu'il y ait des échanges et un dialogue entre ces savoirs au sein du dispositif participatif.

Tableau 1 : Fonctions et scènes de mobilisation des savoirs citoyens et institutionnels dans le budget participatif de Cordoue (2^e modèle, 2005-2006)

Type de savoirs	Espace de mobilisation des savoirs	Fonction des savoirs
Savoir d'usage	Assemblées	* Vote des propositions précédemment élaborées par les associations.
	Conseil de la ville	* Hiérarchisation des propositions à l'échelle de la ville. Application de critères de justice sociale, sur la base de critères techniques. * Contrôle et suivi des propositions retenues.
Expertise associative	Élaboration des plans de quartier	* Définition des propositions par les associations de quartier et les associations sectorielles en élaborant les plans de quartier et de secteur.
	Conseil de la ville	* Hiérarchisation des propositions à l'échelle de la ville. Application de critères de justice sociale, sur la base de critères techniques. * Contrôle et suivi des propositions retenues.
Savoir politique	Dessin du processus participatif	* Définition des limites du processus participatif.
	Exécution des propositions	* Les élus se réservent la possibilité d'annuler une décision non conforme à leur programme électoral.
Savoir expert	Mise en place du dispositif	* Mise en place du processus participatif, communication et diffusion.
	Évaluation technique des propositions	* Elaboration d'un rapport technique sur les propositions par chaque fonctionnaire chargé des services ou des investissements du budget participatif.

Les interactions entre les différents types de savoirs sont beaucoup plus fréquentes dans les dispositifs parisiens, qui permettent toutefois une moins forte intégration des savoirs citoyens à la décision que le budget participatif cordouan. Si on remarque généralement le maintien d'une forte distinction des rôles entre élus, techniciens et habitants – les élus et les professionnels essayant de confiner les habitants dans un rôle d'usagers de leur quartier, en se réservant le monopole de l'expertise technique et politique –, les dispositifs participatifs s'appuyant sur les conseils de quartier donnent lieu à de nombreuses interactions entre savoirs citoyens et savoirs institutionnels, comme c'est le cas du budget participatif de la voirie dans le 20^e arrondissement (cf. tableau 2). On observe ainsi des échanges de savoirs et des transferts de connaissance entre élus, techniciens et citoyens dans les trois réunions annuelles du budget participatif de la voirie, dans les nombreuses réunions publiques sur les aménagements de voirie et dans les réunions des groupes de travail sectoriels et thématiques du comité permanent de la concertation sur la ZAC Paris Rive Gauche. Les phénomènes d'apprentissage et de transferts sont également fréquents entre le savoir d'usage et l'expertise associative au sein des conseils de quartier, de leurs commissions « cadre de vie », du collectif d'habitants à Belleville et des réunions des groupes de travail du comité permanent de la concertation. Les commissions « cadre de vie » des conseils de quartier et le groupe de travail à Belleville, en réunissant citoyens organisés et non organisés sans la présence de techniciens et d'élus, permet même une certaine hybridation entre le savoir d'usage et l'expertise associative.

Tableau 2 : Fonctions et scènes de mobilisation des savoirs citoyens et institutionnels dans le budget participatif de la voirie dans le 20^e arrondissement de Paris

Type de savoirs	Espace de mobilisation des savoirs	Fonction des savoirs
Savoir d'usage et expertise associative au sein des conseils de quartier	Élaboration de la proposition budgétaire	* Élaboration et hiérarchisation des propositions pour le quartier. * Défense de leurs propositions et participation au débat lors des réunions du budget participatif à l'échelle de l'arrondissement.
	Élaboration des projets d'aménagement de voirie	* Réactions et questions par rapport aux projets présentés par les techniciens, parfois proposition de solutions alternatives. * Vote du projet, lorsqu'il y a un choix.
Savoir politique	Élaboration de la proposition budgétaire	* Élaboration de la proposition budgétaire de l'arrondissement, à partir des propositions des conseils de quartier et des techniciens, et présentation politique en réunion publique. * Décision finale sur le budget alloué à l'arrondissement par les élus de la mairie centrale.
	Élaboration des projets d'aménagement de voirie	* Détermination des orientations politiques générales de l'aménagement. * Animation du débat, en se posant comme intermédiaire entre citoyens et techniciens et garant des orientations politiques générales.
Savoir expert	Élaboration de la proposition	* Mise en place du processus participatif, communication et diffusion.

	budgétaire	* Élaboration de propositions et présentation technique de la proposition budgétaire de l'arrondissement en réunion publique.
	Élaboration des projets d'aménagement de voirie	* Mise en place du processus participatif, communication et diffusion. * Présentation technique des projets, réponses aux questions des habitants, énonciation des contraintes techniques.

À Paris comme à Cordoue, les dispositifs participatifs mis en place cherchent un dialogue de savoirs qui élargisse le débat public. Pour les responsables politiques cordouans, ce dialogue n'a de sens qu'entre citoyens et, en dernier recours, avec les élus, mais jamais avec les fonctionnaires municipaux. Le budget participatif est ainsi conçu comme un pacte politique entre les représentants élus et les citoyens, qui permet à ces derniers de décider d'une partie des investissements municipaux. Depuis 2001, les participants n'ont cessé de demander un échange avec les savoirs institutionnels, que les représentants politiques ont toujours refusé. Au contraire, les dispositifs parisiens sont fondés sur un dialogue entre tous les savoirs, ce qui provoque des situations plus ouvertes de débat, mais dont l'issue est plus incertaine étant donné le caractère non décisionnel du processus participatif. Dans les deux cas, les échanges entre savoirs citoyens (expertise associative et savoir d'usage) sont fréquents, ce qui est un moyen supplémentaire pour les promoteurs politiques de signaler la nouvelle place qu'occupent les associations dans le processus participatif, les incitant à partager leur expertise avec les citoyens non organisés.

Les associations face aux nouveaux dispositifs participatifs : confrontation entre l'expertise associative et le savoir d'usage

La finalité des dispositifs participatifs que nous analysons est distincte : si le budget participatif cordouan fait des participants des décideurs d'une partie du budget public, les conseils de quartier parisiens ne font qu'ouvrir un nouvel espace de débat public sur les politiques municipales. La différence entre les deux instances est importante, bien que le rôle joué par les associations et les citoyens en général est substantiellement le même au sein du nouveau processus participatif. En effet, avant la mise en place de ces dispositifs, les associations constituaient le canal de communication privilégié entre les politiques et les citoyens. Ces associations se considéraient elles-mêmes, à Paris comme à Cordoue, comme des entités « intermédiaires ». Avec l'ouverture de nouveaux espaces comme le budget participatif et les conseils de quartier, les associations prennent part à un forum où participent également des citoyens volontaires ou tirés au sort. Ce changement, que les responsables politiques considèrent comme une tentative de démocratiser la vie politique,

constitue un choc symbolique pour les associations : soudain, perçues comme porteuses d'un savoir distinct, elles doivent partager un espace avec les citoyens qu'elles sont censées représenter.

Cette nouvelle configuration de la participation a suscité une remise en cause, de la part des représentants associatifs, de la nature des dispositifs récemment mis en place et surtout de la capacité des citoyens « ordinaires » à jouer un rôle légitime dans la vie politique, en mobilisant leur savoir d'usage. Cordoue est un cas d'école à ce sujet, les associations ayant réussi à changer le modèle du budget participatif quatre ans après son lancement. La création de nouveaux dispositifs participatifs à Paris a généré un conflit similaire entre associations et pouvoirs publics, sans qu'il ne soit aussi fort qu'à Cordoue. Les associations ont en effet fortement réagi à la mise en place de conseils de quartier composés en partie de citoyens volontaires ou tirés au sort, à l'intégration de ces conseils de quartier dans le comité permanent de concertation à Paris Rive Gauche et, plus récemment, à la tentative de l'équipe municipale du 20^e arrondissement de former les conseils de quartier uniquement avec des citoyens tirés au sort. Les similitudes entre nos deux cas d'études nous incitent à parler d'un conflit notoire entre l'expertise associative et le savoir d'usage.

Pour les associations, le principal problème réside dans le rôle attribué au savoir d'usage des citoyens. Elles remettent en cause la légitimité des nouveaux dispositifs car ils prennent en compte un savoir qu'elles considèrent éloigné de l'intérêt commun et commandé par l'individualisme, alors que les associations seraient porteuses d'un savoir spécialisé, qui ne se laisse pas instrumentaliser par le savoir institutionnel et qui comprend la complexité du fonctionnement bureaucratique comme les détails techniques et politiques des propositions. Cette expertise associative serait fondée sur le bien commun, la vie collective et la planification globale de la ville. En contrepoint, le savoir d'usage des citoyens non organisés serait un savoir individuel, trop immédiat et centré sur les problèmes personnels, qui perdrait la notion de la vie publique. Peu importe que se produise une interaction entre savoirs citoyens au sein des dispositifs participatifs et que la perspective introduite pour résoudre les problèmes y soit générale et publique. Les associations critiquent le fait que de tels dispositifs mettent en concurrence, à égalité de conditions, le savoir d'usage des citoyens non organisés et leur propre expertise. Assimilant le savoir d'usage à l'individualisme, la partialité et la faible qualification, les associations estiment que l'horizon démocratique auquel mène cette nouvelle philosophie de la participation les éloigne de leur propre idéal démocratique.

Le président de la Fédération des associations de quartier de Cordoue, l'un des principaux initiateurs de la réforme du budget participatif en 2005, considère ainsi que la prise en compte du savoir d'usage des citoyens non organisés présente de sérieux inconvénients. De son point de vue, le premier modèle de budget participatif à Cordoue « stimule la participation individuelle, annulant

toute participation collective »⁹. Fondé sur un savoir individuel, gravitant autour de problèmes personnels, incapable d'établir des liens solidaires avec les autres et de penser une planification plus générale de la ville, le budget participatif serait un dispositif peu démocratique perdant la vision d'ensemble que portent les associations. Or, la réaction des associations parisiennes a été similaire lors de la création des conseils de quartier. Plusieurs d'entre elles ont perçu ces dispositifs comme un espace concurrent, qui pourrait leur enlever leur rôle de « synthétiseur » des préoccupations des citoyens¹⁰. Comme à Cordoue, les associations doivent partager la parole avec des citoyens non spécialistes au sein des conseils de quartier, se retrouvant dans ce nouvel espace politique face à ceux qu'elles prétendent représenter. La création de ces dispositifs a ainsi été perçue par certains représentants associatifs comme une tentative de déstabilisation des associations, une entrave à l'émergence d'une expertise citoyenne au profit d'un savoir peu qualifié, individuel et incapable de prendre en charge les tâches à réaliser (comprendre les détails techniques, décrypter les propositions politiques, etc.). Si les associations parisiennes ont progressivement reconnu les conseils de quartier et les ont souvent intégrés, le débat sur la légitimité de participer de tous les habitants a réémergé dans le 20^e arrondissement en 2008, lors de la discussion sur le renouvellement de la Charte des conseils de quartier. Les conseillers de quartier appartenant aux collèges politique et associatif se sont alors fortement opposés à la proposition de l'équipe municipale de composer les nouveaux conseils de quartier uniquement par tirage au sort, en dénonçant le manque de compétence des habitants tirés au sort, leur défaut de pratique militante et l'absence d'une vision de l'intérêt général.

L'émergence d'un conflit entre l'expertise associative et le savoir d'usage nous renvoie à un problème politique. Certaines associations comprennent que ces deux types de savoirs citoyens sont complémentaires, de la même manière que les responsables politiques mentionnent la complémentarité du savoir d'usage avec le reste des acteurs politiquement actifs : il s'agit d'un savoir immédiat, du vécu quotidien et des problèmes du quartier, qu'on ne dispose pas et qu'il est nécessaire d'intégrer dans l'élaboration des politiques publiques. Les citoyens qui s'impliquent dans ces nouveaux dispositifs participatifs légitiment d'ailleurs la place qui leur a été reconnue par les responsables politiques, souvent remise en cause par les associations, en mettant en avant leur vécu du quartier et leur présence « sur le terrain »¹¹. Toutefois, de nombreuses associations considèrent que la création de ces espaces ouverts à tous est un piège cherchant à diluer leur rôle et leur savoir dans la vie politique. Elles estiment qu'elles représentent théoriquement ce savoir d'usage et

⁹ Entretien avec Francisco Nieto le 27 avril 2007.

¹⁰ Entretien avec le vice-président de l'association pour le développement et l'aménagement du 13^e arrondissement (Ada 13), l'une des plus anciennes associations parisiennes sur les questions d'urbanisme, le 15 novembre 2007.

¹¹ Intervention d'un représentant de conseil de quartier lors d'un groupe de travail du comité permanent de la concertation sur la ZAC Paris Rive Gauche, le 14 janvier 2009.

qu'elles l'améliorent, en lui donnant une dimension qualifiée et collective. En revanche, se laisser porter par le seul savoir d'usage nous mènerait à un horizon incertain, fragmenté en de multiples intérêts partiels. C'est cette vision d'ensemble que porteraient les associations et qui légitimerait leur revendication de se situer à l'épicentre du processus participatif.

Conclusion : le défi participatif de la démocratie

Le conflit que nous avons repéré entre ces deux types de savoirs citoyens introduit un problème peu traité dans la littérature politique. La démocratie moderne repose sur des dispositifs représentatifs à travers desquels les citoyens exercent leur droit à l'intervention politique. Toutefois, la qualité de la démocratie n'est pas que le reflet de bons dispositifs représentatifs, qui sont une condition nécessaire mais pas suffisante. La démocratie a besoin de la vitalité de ses institutions, qu'engendre le dynamisme des citoyens comme acteurs politiques actifs. Ce sont à eux d'utiliser et de défendre leurs droits démocratiques face à l'inertie des institutions représentatives et à leur tentative de restreindre la marge de manœuvre des citoyens. La théorie de Tocqueville (1992) à ce sujet synthétise très bien l'esprit des fondements de la démocratie : c'est la capacité des citoyens à s'associer collectivement qui permettrait de doter la démocratie de sa vigueur et de sa force.

L'idée de désaffection politique est désormais devenue un lieu commun (Torcal et Montero, 2006). Les citoyens semblent vivre de plus en plus en tournant le dos aux dynamiques associatives (Putnam, 2000), ce qui fait encourir, dans la perspective de Tocqueville, un risque important quant à l'implication politique : si les citoyens s'associent moins, les institutions politiques perdent de leur qualité et de leur vigueur. Il n'est pas du tout évident que ces hypothèses soient validées, c'est-à-dire que les citoyens s'associent de moins en moins (Norris, 2001 ; Morales, 2005), que le rôle joué par les associations dans la démocratie soit aussi déterminant pour sa qualité et sa vigueur (Lichterman, 2006 ; Newton, 2001 ; Eliashop, 2001) et que les systèmes représentatifs souffrent d'une érosion de légitimité due à l'essoufflement du mouvement associatif (Torcal et Montero, 2006). Toutefois, l'idée selon laquelle les citoyens en général (organisés ou non) jouent un rôle déterminant dans la vigueur et la qualité des institutions démocratiques persiste, leur rôle politique actif étant toujours perçu comme une pierre angulaire de nos démocraties.

Dans cette optique, les nouveaux dispositifs participatifs mis en place à Paris et Cordoue manifestent une préoccupation pour l'implication active des citoyens en politique. Dans ces deux villes, les partis politiques ont élaboré des processus participatifs dans l'idée d'améliorer et d'approfondir la démocratie. Ils ont ainsi créé des dispositifs ouverts à tous les citoyens et pas

seulement aux associations, en distinguant le savoir d'usage des citoyens non organisés de l'expertise associative. Tout ceci dans une logique qui vise, à travers des réunions délibératives, à aborder les problèmes généraux du territoire par le biais d'une concertation rationnelle sur l'intérêt public. Le conflit qui a émergé entre les savoirs citoyens, à Paris comme à Cordoue, révèle les dissonances entre le projet politique des élus et l'idéal participatif des associations. Les critiques qu'elles formulent à l'encontre du savoir d'usage reposent d'une part sur sa faible qualité et son incapacité à s'intégrer dans un discours public, et d'autre part sur sa fragmentation et son caractère éminemment privé qui l'éloigneraient de l'idéal de l'intérêt public. Les associations remettent ainsi en cause la tentative d'intégrer les citoyens au sein des processus participatifs, se considérant elles-mêmes comme les représentants légitimes de ces citoyens. Surtout, les associations estiment qu'elles seules détiennent le savoir légitime pour entrer dans un processus politique.

Afin de comprendre le contexte de leurs revendications, intéressons-nous un instant aux dispositifs participatifs antérieurs, dans lesquels les associations occupaient une position centrale. Ces processus de participation, qui se maintiennent en parallèle du budget participatif, sont tous conçus selon une structure corporatiste, avec des réunions privées reposant sur la négociation d'intérêts entre deux parties. Les représentants politiques se réunissent, traditionnellement dans les Conseils locaux dans les villes espagnoles et dans les mairies en France, avec les représentants d'un certain type d'associations pour débattre d'un aspect concret de la vie dans la ville (par exemple du sport avec les associations sportives, de l'environnement avec les associations environnementales, de la culture avec les associations culturelles, etc.). L'interlocuteur exclusif de ces dispositifs est l'expertise associative, ce qui conduit à une certaine fragmentation de la gestion publique, l'Etat étant le seul à avoir une idée d'ensemble des politiques publiques. L'attitude critique des associations s'appuie ainsi sur une conception corporatiste de la démocratie, qui parcellise la vie dans la ville. Or, les nouveaux dispositifs participatifs prétendent dépasser cette logique, en intégrant l'idée de l'intérêt public et collectif. Les représentants politiques mobilisent ainsi le savoir d'usage des citoyens non organisés dans l'idée de renforcer la publicité et la délibération politique. A l'inverse, la critique des associations à l'encontre du savoir des citoyens non organisés s'inscrit dans un idéal démocratique fondé sur des logiques étrangères à la délibération publique.

Les cas de Paris et Cordoue permettent d'observer l'évolution de la dynamique participative dans la ville. Nous n'avons pas ici analysé le fonctionnement interne des dispositifs participatifs pour savoir s'ils permettent d'atteindre les objectifs qu'on leur fixe (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008 ; Ganuza et Gomez, 2008), car nous nous sommes focalisés sur l'émergence d'un conflit entre savoirs citoyens. Les associations s'inscrivent dans une action d'exclusion, en réduisant l'espace

public à une logique de représentation corporatiste. A l'inverse, le savoir d'usage des citoyens non organisés que mobilisent les nouveaux dispositifs participatifs reflète l'ouverture du débat public et l'implantation d'une perspective générale dans les politiques publiques. Si ce conflit entre savoirs citoyens est différent d'un cas à l'autre, nous pensons qu'il peut être présent dans d'autres villes, c'est pourquoi il serait intéressant d'approfondir ce thème dans l'analyse des nouveaux dispositifs participatifs. Est-ce un conflit qui émerge dans toutes les villes ayant mis en place de nouveaux processus de participation ? Dans quel contexte émerge-t-il et quels en sont les protagonistes ? Nous souhaitons également, avec cette communication, poser quelques questions qui nécessiteraient, pour y répondre, une recherche plus large de celle que nous avons réalisée : le savoir d'usage des citoyens non organisés conduit-il effectivement à une fragmentation du débat public et à une perte de l'intérêt général ou facilite-t-il au contraire la délibération politique basée sur des critères de rationalité et de publicité ? Jusqu'où voulons-nous aller dans l'accomplissement de l'idéal démocratique : vers des forums excluant ou inclusifs ?

Références bibliographiques

- BLONDIAUX, L. et SINTOMER, Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, p. 17-35.
- ELIASOPH, N. (2001), *Avoiding politics. How Americans produce apathy in everyday life*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GANUZA, E. (2007), *El presupuesto participativo en Córdoba*, Rapport de recherche pour le programme PICRI/IDF « Les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe ».
- GANUZA, E. y GÓMEZ, B. (2008), *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Fundación alternativas, Madrid.
- LICHTERMAN, P. (2006), "Social capital or group style? Rescuing Tocqueville's insights on civic engagement", *Theory and Society*, n° 35, p. 529-563.
- MORALES, L. (2005), "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España", *Revista Española Ciencia Política*, n° 13, p. 51-87.
- NEWTON, K. (2001), "Social trust and political disaffection: social capital and democracy", Paper prepared for EURESCO Conference on "Social capital: Interdisciplinary perspectives", Exeter, UK, 15-20 September 2001.
- NEZ, H. (2008), *La démocratie participative à Paris : un cadrage général*, Rapport de recherche pour le programme PICRI/IDF « Les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe ».
- NEZ, H. (2007), *Les conseils de quartier à Paris : de l'expérimentation à l'institutionnalisation*, Rapport de recherche pour le programme PICRI/IDF « Les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe ».

- NORRIS, P. (2001), "Making democracies work: social capital and civic engagement in 47 societies", Paper prepared for EURESCO Conference "*Social capital: interdisciplinary perspectives*", Exeter, UK, 15-20 September 2001.
- PUTNAM, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C. et RÖCKE, A. (2008), *Démocratie participative et modernisation des services publics : des affinités électives ? Les budgets participatifs en Europe*, La Découverte, Paris.
- SINTOMER, Y. (2007), *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris.
- SINTOMER, Y. (2006), « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Territoires*, n° 471, p 35-40.
- TALPIN, J. (2008), « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif » in FROMENTIN, T. et WOJCIK, S., *Le profane en politique : compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, Paris, p. 159-184.
- TORCAL, M. and MONTERO, J.R., eds. (2006), *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*, Routledge, Londres.
- TOCQUEVILLE, A. (1992), *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, Paris (textes de 1835 et 1840).