

Du savoir citoyen au pouvoir du peuple ? La relation savoir/pouvoir dans des institutions de démocratie participative

La démocratie participative devrait permettre l'ouverture de l'administration et de la sphère étatique à des savoirs, des compétences et des connaissances traditionnellement exclus des cycles de décision publique. C'est précisément la compétence des citoyens – tant due à leur expérience du « terrain » qu'à la montée constante des niveaux d'éducation – qui pousserait les élus à ouvrir de façon croissante des dispositifs visant à inclure des citoyens ordinaires dans la discussion des politiques publiques (Rosanvallon, 2008). Les concepts de « savoir citoyen », d'« expertise d'usage » ou de « compétence profane » ont ainsi fait leur apparition simultanément au développement de nouveaux espaces de participation, en particulier au niveau local (Fromentin, Wojcik, 2008; Cuny, Topçu, Serrano-Velarde, 2008). Du fait de la mise en cause de l'expertise scientifique et du développement d'une société de l'incertitude (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001), l'inclusion de savoirs profanes dans la sphère publique permettrait d'enrichir les décisions collectives.

Devant la diversité des pratiques et des dispositifs, il semble néanmoins nécessaire d'aller plus loin et d'évaluer à quelles conditions la démocratie participative permet une ouverture des processus décisionnels à de nouveaux savoirs citoyens. Dans quelle mesure ceux qui sont porteurs de ces savoirs généralement marginalisés – « les citoyens ordinaires », les « profanes » (Cf. Blondiaux, 2008) – accèdent-ils à la parole et à une forme de pouvoir au sein des institutions de démocratie participative ? Il semble que la simple création de dispositifs institutionnels formellement inclusifs – participation ouverte à tous ou tirage au sort – soit insuffisante pour contrecarrer certains mécanismes de domination et d'exclusion. Il faut dès lors s'intéresser au plus près aux interactions entre les acteurs au sein de ces institutions. Quel pouvoir est véritablement accordé à ces nouveaux savoirs ? Dans quelle mesure la participation et la délibération permettent-elle une égalisation des rapports de pouvoir au sein des institutions de démocratie participative ? Quel est l'impact des savoirs citoyens sur les décisions publiques ?

Nous tenterons de répondre à ces questions en nous inspirant librement de différentes études sur des dispositifs participatifs en Europe. Le cœur de nos analyses reposera sur une étude ethnographique de deux ans menée auprès de trois expériences de budget participatif dans des villes européennes, à Morsang-sur-Orge en banlieue parisienne, dans le 11^{ème} arrondissement de Rome et dans la ville de Séville en Espagne (Talpin, 2007)¹. Ces cas nous semblent particulièrement propices pour répondre à ces questions, dans la mesure où ils incarnent des dispositifs dotés de pouvoir décisionnels directs – où les savoirs citoyens ont une chance de peser sur les décisions publiques – et portant principalement sur des questions urbaines (transport, logement, urbanisme, etc.). Nous évoquerons également les recherches menées sur

¹ Les méthodes de recherche utilisées ont été principalement qualitatives, reposant à la fois sur l'observation directe des assemblées du budget participatif (l'institution centrale du processus) – 124 réunions publiques observées au total pour les trois cas de BP municipaux et 21 pour le BPL – et de réunions liées à l'organisation du dispositif, et sur des entretiens semi-directifs (avec les instigateurs des BP et différents types de participants, plus ou moins engagés) – 41 pour les BP municipaux, une dizaine pour le BPL.

le Budget Participatif des Lycées de la Région Poitou-Charentes et les conseils de quartier du 20ème arrondissement de Paris.

Nous verrons dans un premier temps que dans les BP étudiés le savoir apparaît principalement comme une ressource, inégalement mobilisable par les citoyens dans la délibération publique. Non seulement les acteurs ne sont pas en mesure de mobiliser les mêmes savoirs – en fonction de leurs capitaux scolaires et politiques notamment – mais ceux-ci sont dotés d'une inégale autorité au cours de la délibération. Il s'agira ainsi de recenser les différents types de savoirs mobilisés par les citoyens dans des institutions de budget participatif et d'analyser leur circulation au cours de la délibération. Nous verrons ainsi que le savoir professionnel diffus et toute forme de savoir technique semblent plus influents que le seul savoir d'usage dans lequel la plupart des citoyens se trouvent généralement confinés. Si la délibération peut être un moyen de transmission d'informations, tous les participants ne sont pas égaux au cours de ce processus, certains étant davantage émetteurs et d'autres récepteurs d'information. En ce sens, la délibération, quand bien même elle permet le recours à des témoignages ou des émotions dans l'espace public, peut apparaître particulièrement excluante pour les acteurs les plus dépourvus de ressources discursives (Sanders, 1997).

Nous nous interrogerons ensuite sur la façon dont ces « savoirs citoyens » sont ou non incorporés à la prise de décision et la gestion publique. Nous verrons ainsi que tous les acteurs n'ont pas le même pouvoir au cours de ce processus, et que si le savoir d'usage s'avère important pour faire émerger certains problèmes publics, il s'avère généralement insuffisant pour convaincre les autres participants et donc pour s'imposer dans la délibération. Ainsi, si les budgets participatifs sont dotés d'un pouvoir décisionnel direct – permettant aux citoyens d'avoir une influence sur les décisions publiques – les rapports de pouvoir en leur sein demeurent importants.

Si les budgets participatifs constituent des « espaces publics forts » dans l'univers de la démocratie participative – dans la mesure où ils dépassent la simple consultation pour permettre une co-décision entre élus, techniciens et citoyens – les cas étudiés, essentiellement européens, par l'autonomie limitée dont ils disposent par rapport à la municipalité, la limite des sommes qui y sont discutées ou la fermeture des imaginaires politiques des acteurs (Masclat, 2003) due aux compétences réduites des administrations municipales et régionales, se traduisent par des décisions assez proches de celles qu'auraient prises les élites politiques traditionnelles, si bien que l'inclusion de nouveaux savoirs (citoyens) dans le cycle de production des politiques publiques locales s'avère n'avoir qu'un impact limité sur les villes concernées. On s'interrogera dès lors sur les vertus d'une « démocratie technique » où la redistribution de l'expression des savoirs légitimes ne se traduit pas par une transformation des décisions publiques.

Nous évoquerons enfin, dans une perspective diachronique, les mécanismes par lesquels ces rapports entre savoir et pouvoir peuvent se transformer au sein des BP. Nous soulignerons ainsi que l'inégale distribution du savoir et du pouvoir des acteurs peut en partie être compensée par des mécanismes d'apprentissage, les citoyens les plus dépourvus initialement de savoirs et de savoir-faire pouvant en acquérir par la participation. De tels processus d'apprentissage ne concernent néanmoins qu'une petite minorité de participants. Nous évoquerons également le risque que de tels mécanismes d'apprentissage et d'acquisition de compétences ne se traduisent par une spécialisation accrue des acteurs, débouchant sur une nouvelle clôture du champ politique. Nous concluons cette communication en évoquant des mécanismes tant procéduraux que substantiels permettant une plus grande égalisation des

savoirs et donc du pouvoir au sein des institutions de démocratie participative.

Ouverture de l'action publique aux savoirs citoyens : une démocratisation de l'espace public ?

Les citoyens, bien que qualifiés de « profanes », ne sont pas des pages blanches; ils participent avec leurs compétences propres, issues de leurs expériences antérieures, qu'ils sont capables de mobiliser dans l'espace public². La richesse et la créativité du BP vient précisément de la mise en présence répétée d'acteurs aux connaissances et aux compétences initiales variées. Mais l'ouverture de l'action publique aux savoirs citoyens revient également à transformer l'inégale accès des acteurs au savoir en différentiel de pouvoir.

Un public hétérogène aux compétences plurielles

Les BP se veulent à la fois inclusif envers les acteurs les plus marginalisés et voit dans cette inclusivité une source de connaissances nouvelles pour l'action publique. La question du savoir citoyen apparaît centrale dans la justification de la démarche participative, certains élus faisant référence à « l'expertise d'usage des habitants » et faisant plus généralement preuve d'une grande modestie politique. Un discours récurrent insiste ainsi sur le fait que « les élus ne savent pas tout », qu'ils « ne savent pas forcément répondre à toutes les questions » et que « les habitants peuvent les aider à résoudre les problèmes collectivement »³.

Si les taux de participation sont faibles, puisqu'entre 1 et 5% de la population participe dans les cas étudiés⁴, le public du BP est relativement hétérogène, bien que certaines catégories soient surreprésentées. On peut évoquer la composition socio-démographique du BP romain, pour lequel nous disposons des chiffres les plus précis. Diversité du point de vue du genre tout d'abord, puisqu'en 2004, 53% des participants étaient des femmes au sein du BP romain⁵. Au niveau générationnel ensuite, si l'on peut noter une surreprésentation des plus de 50 ans (en 2004, 36% des participants avaient plus de 51 ans), toutes les classes d'âge sont représentées, 12% des participants étant des étudiants par exemple. Concernant les CSP, on peut remarquer une surreprésentation des employés (25% des participants), et une sous-représentation des chômeurs (seulement 5% du total). Les participants du BP romain ont en général un niveau d'éducation plus élevé que la moyenne de la population, 24% ayant un diplôme universitaire, 41% ayant au moins le Bac. Enfin, on peut souligner une nette surreprésentation des militants : 63% des participants étant membres d'une association, d'un parti politique ou d'un syndicat⁶.

2 Pour une critique du concept de « citoyen profane » voir l'introduction de Loïc Blondiaux dans Thomas Fromentin, Stéphanie Wojcik, (dir.), *Le profane en politique*, op. cit., p. 37-51.

3 Entretien avec F. Diener, maire-adjoint à la citoyenneté et la vie associative, Morsang-sur-Orge, 14.01.2005.

4 Le BP de Séville, en rassemblant près de 3 000 personnes et avec un taux de participation approchant 0,5% de la population en âge de voter est celui qui connaît la participation la plus faible, alors que le BPL avec plus de 13% de participation, et notamment plus de 20% parmi les élèves est celui qui connaît la participation la plus massive. En 2007-2008 : 16 399 participants au BPL dont 14 356 élèves.

5 Luciano Ummano, « Bilancio Partecipativo », dans Massimiliano Smeriglio, et al., *Pillola rossa o pillola blu?*, op. cit., p.178.

6 Ernesto d'Albergo, (dir.) *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al piano regolatore e il bilancio partecipativo*, Rome, Università La Sapienza, 2005, p. 75-76. Ces chiffres sont certainement gonflés par le fait

En dépit de la nette surreprésentation de certaines catégories de la population, qui ne fait que refléter le poids de l'origine sociale et des ressources culturelles dans les phénomènes de participation politique déjà largement documenté⁷, on peut souligner la forte diversité du public participant, en particulier au regard d'autres arènes politiques plus conventionnelles. Ces acteurs aux profils hétérogènes mobilisent différents types de savoirs et savoir-faire lors des discussions publiques, afin de donner du poids à leur argumentation et convaincre l'auditoire de la justesse de leurs propositions. Trois types de compétences ont ainsi été repérées : (1) le savoir d'usage ; (2) le savoir technique; (3) la compétence politique⁸.

Le savoir d'usage apparaît central dans la justification de toute démarche participative locale, dans la mesure où il repose sur l'idée que les citoyens sont les meilleurs connaisseurs des réalités liées à leur vie quotidienne et, qu'à ce titre, leur implication dans la production des politiques publiques ne peut qu'en améliorer la rationalité et la justice. L'idée est ancienne, puisqu'elle est conceptualisée par Aristote, pour qui ceux qui doivent respecter la loi en sont de meilleurs juges que ceux qui la font, et est réapparue récemment avec certaines théories de la délibération⁹. C'est la pratique régulière et répétée d'un territoire ou du « terrain » qui le fonde. Il est ainsi souvent lié aux aspérités de la vie quotidienne, à des troubles qui rendent la vie des habitants plus difficile, à des besoins premiers non satisfaits, à des nuisances récurrentes. La figure du citoyen usager (des transports en commun, des services publics, etc.) qui a ainsi fait son apparition dans le vocabulaire politique contemporain¹⁰. Dans le cadre des dispositifs étudiés, c'est davantage la figure de l'habitant ou du voisin qui domine néanmoins. Le savoir technique est quant à lui généralement issu d'une pratique professionnelle spécifique. Compte tenu des sujets débattus au sein des BP – portant principalement sur l'aménagement urbain, la voirie, les transports en commun, l'environnement – la figure de l'architecte ou de l'urbaniste occupe une place particulière parmi les participants. Il n'est en effet pas rare de rencontrer des architectes au sein des réunions du BP, mobilisant leur savoir professionnel, partageant leur expertise, afin de qualifier ou disqualifier certaines propositions. Le savoir technique n'est pas réservé aux experts cependant, et certains militants mobilisent des compétences acquises dans d'autres arènes publiques, des militants écologistes citant des chiffres précis relatifs à la pollution, aux militants pour le droit au logement ou pour les sans-papiers connaissant sur le bout des doigts les textes réglementaires relatifs à ces questions. Ces différents acteurs sont ainsi en mesure d'enrichir cognitivement les discussions du BP, et exercent ainsi une influence non négligeable sur les décisions finales et sur les autres participants.

Nous pourrions enfin évoquer les compétences politiques d'un certain nombre de participants, les membres de partis politiques ou d'associations étant sur-représentés au sein du BP. On ne s'attardera pas ici à décrire les savoirs et savoir-faire proprement politiques dont ils disposent,

que les militants ont davantage tendance à répondre à des enquêtes par questionnaires que les autres.

⁷ Daniel Gaxie, *Le cens caché*, op. cit. ; Sydney Verba, Kenneth Lehman Schlozman, Henry Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

⁸ Cette classification est en partie inspirée de Yves Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Raison politique*, 3 (31), 2008, pp. 115-134.

⁹ Cf. Tali Mendelberg, « The Deliberative Citizen: Theory and Evidence » in Mickaël Delli Carpini et al. (dir.) *Research on Micro-Politics: Political Decision Making, Deliberation and Participation*, vol. 6, 2002.

¹⁰ Luc Rouban, « Le client, l'usager et le fonctionnaire : quelle politique de modernisation pour l'administration française ? », *Revue française d'administration publique*, 59, 1991, p. 435-444 ; Catherine Neveu, *Citoyenneté et espace public: habitants, jeunes et citoyens dans une ville du Nord*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2003.

qui relèvent de la définition classique de la compétence politique et qui est bien documentée par ailleurs¹¹.

Il faut souligner ici que chaque savoir n'est pas la propriété de tous les participants: certains les cumulent (les militants, les architectes, etc.), alors que d'autres en sont relativement dépourvus. Bien qu'on ne dispose pas de données socio-démographique systématiques, il est évident que le savoir technique – compte tenu des compétences professionnelles qu'il requiert – est l'apanage au minimum d'individus membres de la classe moyenne, et que la compétence politique est directement corrélée avec le capital culturel (Bourdieu, 1979). A l'inverse, le savoir d'usage est l'arme des faibles, la ressource de ceux qui n'en ont pas. A l'image des travailleurs qui ne disposent que de leur force de travail dans le rapport de production, les habitants les plus démunis ne disposent que de leur expérience vécue du territoire comme ressource à mobiliser dans le cadre des réunions du budget participatif.

Témoigner de son savoir d'usage ou comment permettre aux pauvres de prendre la parole?

Indépendamment de l'inégalité manifeste entre les acteurs, l'ouverture de l'action publique à ces savoirs citoyens, et en particulier au savoir d'usage qui n'avait jusqu'à présent pas voix au chapitre, pourrait constituer une démocratisation de l'espace public. Nous nous concentrerons principalement ici sur le savoir d'usage, dans la mesure où son intégration au cycle des politiques publiques constitue une des principales innovations propre à la démocratie participative, susceptible de subvertir les relations traditionnelles entre savoir et pouvoir.

Le savoir d'usage est avant tout mobilisé discursivement dans le cadre de réunions publiques. Il prend en général deux formes rhétoriques distinctes, qui s'articulent de façon fluide au cours de la discussion: l'enracinement et le témoignage. D'un côté, il suppose un enracinement local (« j'habite dans ce quartier depuis X années »), marque de la pratique et de l'observation répétées du territoire, qui fonde le jugement non sur un épiphénomène mais sur des problèmes qui se réitèrent dans le temps. La référence à l'enracinement local des habitants apparaît à ce titre comme une condition nécessaire à l'octroi d'une légitimité suffisante pour parler, pour s'élever et acquérir une grandeur supérieure à celle du simple individu. Ce type de connaissance se fonde ainsi sur une mémoire du territoire. De l'autre, le savoir d'usage s'exprime souvent sous la forme d'anecdotes et d'exemples, généralement liés à une pratique problématique récente (« la goutte d'eau qui fait déborder le vase ») qui a poussé à participer à la réunion publique en question. Le cas d'un groupe de femmes à Morsang-sur-Orge – autoqualifié de « gang des mamans » – mobilisé autour de la réhabilitation d'un parc de leur quartier peut ainsi être évoqué. Leurs interventions au cours des réunions publiques où la question fut évoquée commençaient ainsi toujours par « j'habite à Morsang depuis X années » ou « je vais dans le parc régulièrement. » Ensuite différents exemples et anecdotes furent fournis pour soutenir les arguments concernant la vétusté et la dangerosité du parc. Ainsi Tatiana, une des leaders du groupe, affirma-t-elle en réunion de comité de quartier: « C'est vrai, ce parc est extrêmement dangereux pour les enfants. Moi j'ai deux enfants et un jour j'ai retrouvé mon fils de deux ans avec une seringue dans les mains ... et je me suis dit que ça n'était plus possible¹². » Cette participante donna ainsi un exemple

11 Cf. Frédérique Matonti, Franck Poupeau, « Le capital militant. Essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 155 (5), 2004, p. 4-11.

12 Notes d'observation, comité de quartier Robespierre, Morsang-sur-Orge, 26.11.2005.

choc, limite, visant à émouvoir son auditoire, à provoquer une forme d'indignation face à cette situation inadmissible mettant en danger la sécurité physique d'enfants.

L'anecdote, comme le témoignage, sont des registres discursifs extrêmement modalisés, mais qui ont une portée dans la mesure où ils signifient « cela peut arriver à tout le monde. » Comme l'ont bien souligné Iris Young et Lynn Sanders, le recours aux témoignages, aux anecdotes et aux récits personnels assure deux fonctions essentielles (Young, 1996; Sanders 1997). D'un côté, ils permettent aux interlocuteurs, qui n'ont pas vécu la situation en question, de se la représenter et de mieux la comprendre. Face à l'impersonnalité de l'argumentation, le témoignage permet de créer une sympathie chez les interlocuteurs, de susciter chez eux des émotions qui vont nourrir leur jugement. Face aux faiblesses de l'imagination et à l'incapacité à se mettre véritablement à la place d'autrui, le récit personnel permet de visualiser une situation, de la rendre présente par le discours. Ainsi, comme le soulignent Loïc Blondiaux et Sandrine Lévêque, le témoignage a pour effet « de détacher la cause défendue de l'intérêt personnel » (Blondiaux & Lévêque, 1999 : 56). S'il s'ancre dans des faits personnels, le témoignage vise la communauté dans son ensemble. Par ailleurs, le fait qu'il soit possible d'exprimer des discours modalisés de ce type permet d'égaliser en partie les ressources communicationnelles. Alors que tous les interactants – compte tenu de leurs ressources culturelles, politiques et donc discursives – ne sont pas en mesure d'accéder immédiatement à un discours général voire politique, le recours au récit personnel et à l'anecdote devrait permettre d'élargir le cercle de la parole légitime (Polletta, 2005).

De l'inégale autorité des savoirs dans la délibération: le confinement des savoirs citoyens

Il faut souligner que cette ouverture de l'action publique à de nouveaux types de savoirs, jusqu'alors peu mobilisés, peut néanmoins s'avérer excluante pour certains. On va voir que l'inclusion au sein d'un dispositif participatif peut se révéler – en dépit de l'inclusivité recherchée – particulièrement difficile. Trois processus d'exclusion ont ainsi pu être mis en évidence: (1) la non-maîtrise de l'expression publique; (2) l'incapacité à recourir à l'argumentation, et notamment à de bons arguments, visant l'intérêt général de la communauté, ce qui suppose d'avoir intégré la grammaire de l'institution; (3) la domination de certains types de savoirs dans la délibération, et en particulier du savoir d'usage.

Ceux qui ne parlent pas

Une condition nécessaire à l'intégration de ces savoirs au BP est tout d'abord la maîtrise par les participants de l'expression publique. Les dispositifs participatifs étudiés reposent en effet sur la délibération pour prendre leurs décisions. Si dans certains cas (BP de Rome et de Séville et BPL) les discussions sont tranchées par un vote individuel plus ou moins secret, celui-ci a toujours été précédé par une discussion collective permettant de définir, préciser et évaluer des propositions et des arguments. Les participants doivent donc posséder ou acquérir la confiance nécessaire à l'expression publique pour faire valoir leurs intérêts, leurs besoins ou leurs projets. De fait, environ 40% des participants aux réunions observées (en BP municipal) n'ont jamais pris la parole. Si j'ai parfois pu observer certains participants la prendre après des mois de silence, il est indéniable qu'un premier filtrage des participants

s'opère à ce niveau. Si on ajoute à ces participants silencieux ceux qui, tôt ou tard, quittent l'institution, c'est un nombre important de connaissances, de savoirs et de compétences qui sont exclus d'emblée du processus participatif par son aspect délibératif.

Ceux qui parlent mal: le savoir d'usage n'est jamais suffisant pour être entendu

Les participants doivent non seulement accepter de prendre la parole en public, mais ils doivent également le faire selon les formes appropriées. Les individus ne peuvent tout simplement pas dire tout et n'importe quoi en public, sans quoi ils sont lourdement sanctionnés symboliquement¹³. Ainsi, les interventions trop ouvertement modalisées, centrées sur les intérêts privés des locuteurs, sont sévèrement sanctionnées au sein des assemblées du BP, par l'attribution de réputation dépréciative et une forme d'exclusion symbolique. Pour être entendu dans une arène participative, il s'agit de prendre le point de vue de la communauté, de viser plus ou moins directement l'intérêt général. Si l'orientation vers le bien commun est requise, ceci ne doit pas se traduire par l'expression de discours trop ouvertement politiques, qui passent souvent pour du « bla-bla » ou de « la politique politicienne », apparaissant à la fois inefficaces et inutiles pour mener à bien les projets du BP. Les participants doivent donc s'exprimer de façon à la fois générale et pragmatique, viser l'intérêt général mais en l'articulant à des problèmes pratiques et des projets concrets¹⁴.

On peut souligner que de nombreux participants ne parviennent jamais à maîtriser les règles discursives de l'institution, et optent ainsi très souvent pour l'exit, comme l'indique le taux élevé de turnover¹⁵. Étant incompetent discursivement, ils sont condamnés à rester aux marges de l'institution ou à en être simplement exclus.

Pour ceux qui restent, ils doivent formuler leurs arguments de telle sorte à ce qu'ils soient compatibles avec la grammaire de l'institution. Les savoirs des citoyens doivent donc être cadrés d'une certaine façon – et notamment être présentés comme contribuant à la formulation d'un bien commun – pour pouvoir influencer les autres au cours de la discussion et avoir une chance d'avoir un impact sur la décision. Ces effets de cadrage par la grammaire de l'institution sont certainement plus importants pour le savoir d'usage que pour les autres formes de savoirs citoyens. Étant nécessairement lié à une pratique individuelle, personnelle et relativement idiosyncratique, les locuteurs ont recours à différents moyens rhétoriques pour le partager. Le savoir d'usage n'est ainsi jamais une fin en soi. Il doit ouvrir une discussion plus générale sur ce qu'il faut faire. Si les participants peuvent partir d'un témoignage personnel pour illustrer leurs doléances, ils doivent néanmoins opérer un travail de généralisation à partir de celui-ci. S'il veut être accepté comme légitime, le savoir d'usage suppose une démodalisation progressive de sa formulation.

13 Cette idée est centrale dans toute la littérature sur la démocratie délibérative – d'inspiration kantienne – la force de la publicité étant attribuée aux présupposés du langage par Habermas, à la recherche stratégique de la conviction des indécis chez Elster, ou à la soumission à certaines normes sociales chez Fearon. Voir Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, t. 1, Paris, Fayard, 1987 ; Jon Elster, « Argumenter et négocier ... », *art. cit.*; James Fearon, « Deliberation as Discussion », dans *Deliberative Democracy*, Jon Elster (Ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

14 Pour quelques illustrations empiriques, voir Talpin, 2006.

15 A Rome, environ 50% des participants de 2003 n'ont ainsi pas renouvelé l'expérience en 2004. Sur les 978 participants de 2003, un peu plus de 500 n'ont pas pris part au processus en 2004 par exemple. On peut noter qu'autant de militants que de participants non-engagés ont fait défection d'une année sur l'autre. Sources: E. D'Albergo, 2005. Il faut néanmoins souligner que les raisons de l'exit sont multiples et ne peuvent être réduites à la seule incompetence discursive des acteurs.

Cette montée en généralité peut s'opérer selon deux cadres rhétoriques principaux. Il peut prendre la forme d'un cadre probabiliste du type « ça m'est arrivé à moi – qui ait une pratique régulière de cet espace – cela peut donc arriver à n'importe qui. » Le savoir d'usage peut également se démodaliser par un recours à un cadrage en terme de droit et donc d'égalité. Il s'articulera dès lors sur une comparaison entre différentes situations, permise par la mise en commun des savoirs d'usage, et prendra alors la forme d'un « dans les autres quartiers tout va bien, mais chez nous ... » ou d'un « il n'est pas normal que dans une société comme la nôtre, des situations comme celles-ci existent toujours. » Le témoignage virulent d'un couple, dans un comité de quartier de Morsang-sur-Orge, peut ainsi être évoqué. Il s'indigna d'habiter dans une des dernières rues de la ville à ne pas bénéficier du tout-à-l'égout, et conclut son intervention en précisant : « C'est pas normal quoi. Tous les autres habitants on droit à ça et nous on est laissé pour compte [...]»¹⁶. Cette intervention débuta par un témoignage personnel, avant de monter en généralité via le recours à un langage de la justice et une revendication d'égalité des droits. La revendication de généralité doit passer du « je veux » au « nous avons droit », sans quoi elle aurait certainement été déçue (Pitkin, 1981).

Si la possibilité offerte aux citoyens d'exprimer leur savoir d'usage constitue une ouverture de l'espace public, on a vu que celle-ci n'était jamais suffisante en tant que tel, ce savoir des faibles devant toujours déboucher sur autre chose, sur une forme d'argumentation plus ou moins générale, pour être entendu et convaincre l'auditoire. La capacité à monter en généralité, à relier un problème personnel à une question d'intérêt public, ne va cependant pas de soit pour nombre de participants, si bien que souvent le recours à l'anecdote et au témoignage tombe à plat, n'est pas partagé par les autres participants, et ne les convainc pas. Ne raisonnant pas avec l'expérience des autres participants, ces derniers ont du mal à se représenter la situation du locuteur. Le témoignage peut aussi être mal formulé, trop modalisé il apparaîtra larmoyant, ou au contraire trop impersonnel pour paraître sincère. On peut évoquer le cas d'une participante morsaintoise dont le témoignage, loin de susciter l'empathie et de nourrir l'imagination des participants, se traduisit par de lourdes sanctions symboliques. Cette retraitée se plaignit des troubles liés à la récente installation d'un arrêt de bus devant chez elle (nuisances sonores, rupture de l'intimité domestique, perte de valeur foncière de la propriété familiale, etc.) : « C'est vraiment empiéter sur ma liberté. Ma maison est surélevée, et quand je suis dans mon jardin il y a toujours 5 ou 6 personnes qui me voient, c'est horrible !¹⁷ » Les réactions de la salle furent des plus hostiles. L'élue en charge des questions de citoyenneté, Francis, décida d'intervenir : « le problème avec les arrêts de bus, c'est qu'ils sont très bien à partir du moment où ils sont chez les autres. » Les réactions du public devinrent également très critiques. Les blagues fusèrent : « c'est toujours mieux chez les autres ! » ; « vous n'avez qu'à déménager ! » ; « C'est bon, on a compris, ça ne sert à rien ! », « il faut prendre sur soi ! »

Ainsi, le témoignage ne débouche pas nécessairement sur une forme d'empathie collective et sur la montée en généralité. Pour avoir un impact sur la décision il faut qu'il soit formulé de façon adéquate, et notamment qu'il n'apparaisse pas au service d'un intérêt purement personnel. Pour être généralisé et partagé, et afin qu'il raisonne avec l'expérience des autres participants ou nourrissent leur imagination, il faut qu'à minima le témoignage soit formulé comme un problème un tant soit peu collectif. Les sanctions attribuées à la participante morsaintoise évoquée précédemment indiquent que c'est son esprit de clocher qui lui est

16 Notes d'observation, comité de quartier Wallon, Morsang-sur-Orge, 10.01.2006.

17 Notes d'observation. Comité de quartier Langevin, Morsang-sur-Orge, 4.11.2005.

reproché.

A l'inverse, les autres formes de savoirs citoyens – possédés par une minorité seulement de participants et notamment les mieux dotés en capitaux scolaires et politiques – n'ont pas de travail particulier de généralisation à effectuer. Le savoir technique permet d'engager une discussion à égalité entre citoyens experts, techniciens et élus – sur les conditions de la viabilité technique d'un projet – mais met nécessairement à l'écart les citoyens profanes sans expertise particulière. Non seulement le moyen d'accéder à la conviction et donc à la décision est plus long et tortueux pour le savoir d'usage, mais il a également au final moins d'impact sur les décisions du BP.

On peut ainsi conclure que si les BP étudiés permettent une ouverture du type de discours exprimable et de savoirs mobilisables dans l'espace public, ils n'assurent pas une égale *réception* de ces savoirs dans la discussion. Dans la mesure où tous les participants ne disposent pas des mêmes savoirs au départ, leur influence sur la décision finale est donc nécessairement inégale. On va voir que globalement les savoirs citoyens n'ont qu'un impact limité sur les politiques publiques dans les cas étudiés.

Un impact limité sur les politiques publiques

Une des raisons majeures du succès des budgets participatifs est qu'ils seraient à même de réorienter significativement les politiques publiques. En incluant de nouveaux acteurs, des citoyens ordinaires ou des profanes, les décisions seraient différentes de celles qu'auraient pris des experts ou des responsables politiques traditionnels. Cet argument peut se décliner de deux façons distinctes. Dans une tonalité rationaliste et centrale dans toute la littérature sur la démocratie délibérative, l'idée est que plusieurs têtes pensent mieux qu'une seule, et que l'inclusion d'une multiplicité de points de vue serait capable d'enrichir significativement les politiques publiques¹⁸. Dans une perspective plus critique, l'argument avancé est que les représentants traditionnels promouvant leurs intérêts personnels, l'inclusion de citoyens ordinaires ayant des intérêts différents, voire conflictuels, se traduirait nécessairement par une réorientation des politiques publiques dans le sens de davantage de justice sociale (Young, 2000).

L'impact limité des expériences européennes de budget participatif

Il ne s'agit pas ici de trancher ce débat théorique, mais de l'évaluer à l'aune d'expériences participatives effectives. Le budget participatif de Porto Alegre est apparu de ce point de vue comme une expérience efficace, ayant eu un impact important sur les politiques municipales en moins de quinze ans, comme le souligne Baiocchi : « Chaque année, les 20 ou 25 kilomètres de goudronnage vont aux périphéries les plus pauvres de la ville. Aujourd'hui, 98 % des habitations de la ville ont accès à l'eau courante, contre 75 % en 1988 ; [...] entre 1992 et 1995, le service logement a permis à 28 862 nouvelles familles de se loger, contre 1714 sur la période 1986-1988 ; le nombre d'écoles primaires municipales est aujourd'hui de 86, contre

¹⁸ L'argument est déjà présent chez Aristote, mais on le retrouve aujourd'hui dans la pensée politique de John Rawls, ainsi que d'un certain nombre de théoriciens de la délibération contemporains. Voir par exemple T. Mendelberg, "The Deliberative Citizen: Theory and Evidence" in M. Delli Carpini et alii (Dir.) *Research on Micro-Politics: Political Decision Making, Deliberation and Participation*, vol. 6, 2002; J. Rawls *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 2002, p. 358-359.

29 en 1988¹⁹. » Le budget participatif, s'il n'est pas le seul moteur de ce développement économique et social a néanmoins permis de réorienter les politiques municipales vers des besoins primaires, en réduisant notamment la corruption qui a frappé Porto Alegre, comme l'ensemble du pays, pendant des décennies.

Les problèmes gérés par les collectivités territoriales en Europe sont cependant profondément différents de ceux rencontrés au Brésil. Celles-ci n'ont pas à assurer les besoins primaires de la population, et ont en outre des compétences relativement limitées, si bien que les effets escomptés de la création d'un BP sont nécessairement moindres. La plupart du temps, les budgets participatifs européens traitent de questions d'aménagements urbains (pistes cyclables, parcs, voirie), de planification urbaine (le Plan Local d'Urbanisme, le Plan Local de Déplacement ou l'Agenda 21 local), d'environnement, c'est-à-dire de problèmes liés au cadre de vie, et parfois de politiques culturelles ou éducatives. La démocratie participative, dans le contexte européen, semble par conséquent ne pouvoir avoir qu'un impact limité sur les politiques publiques.

Ces observations sont confirmées par notre étude détaillée de budgets participatifs évoqués précédemment. Que ce soit à Morsang-sur-Orge, dans le 11^{ème} arrondissement de Rome ou à Séville, les politiques publiques municipales n'ont pas été significativement réorientées par l'inclusion de nouveaux savoirs dans le processus décisionnel. Pour pouvoir trancher définitivement cette question, il faudrait reconstituer l'ensemble des décisions municipales sur une période assez longue avant la création du budget participatif, et comparer ces données avec les décisions prises par la suite, tout en incluant l'évolution du contexte politique et administratif, ainsi que des enjeux saillants du moment. Il semble néanmoins possible de tirer des conclusions satisfaisantes en dépit de l'inexistence de telles données. Bien qu'il s'agisse de périodes assez courtes, il ne semble pas que ces villes aient été radicalement transformées par le BP (pour des conclusions similaires voir Sintomer et al. 2008). Au contraire, comme le souligne Francis Diener, maire adjoint à la citoyenneté à Morsang-sur-Orge, « on s'est rendu compte, après la première et la deuxième année, que grosso modo les choix qui étaient fait par les citoyens auraient été à peu près ceux que les élus auraient fait. Et vraiment, ça a été réconfortant pour nous²⁰. »

L'inégal impact des savoirs citoyens sur la décision

On l'a dit, tous les savoirs n'ont pas le même poids au cours de la délibération. Le savoir d'usage doit notamment être démodalisé afin d'être accepté par les autres participants et pouvoir avoir un impact sur la décision. Afin de mieux comprendre le pouvoir que chaque type de savoir peut avoir, il convient de décrire rapidement le cycle décisionnel dans un budget participatif. On mettra de côté ici la question de la ratification des décisions prises en BP par l'administration municipale ou régionale, dans la mesure où celle-ci est en général automatique (bien que ce soit moins systématiquement le cas à Rome, dans la mesure où il s'agit d'un BP d'arrondissement et que les propositions doivent donc passer un double filtre, celui du conseil d'arrondissement, puis du conseil municipal) et qu'elle n'a pas de rapport direct avec la question de l'impact des savoirs citoyens. Une idée, un projet ou une proposition émis en BP doit, pour devenir une décision publique, suivre un canal décisionnel relativement

19 G. Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory », *Politics & Society*, vol. 29, no. 1, 2001, p. 48. Traduction de l'auteur.

20 Entretien avec F. Diener, Morsang-sur-Orge, 14 janvier 2005.

complexe, qui peut être décrit de la façon suivante: (1) une proposition est émise par un participant lors d'une réunion du budget participatif; (2) celle-ci est ensuite débattue par les autres participants, afin de déterminer si elle figurera sur la liste des propositions à présenter au vote de tous les participants; (3) si elle est acceptée, la proposition peut ensuite être précisée, opérationnalisée, et modifiée le cas échéant, suite à des allers/retours avec les techniciens municipaux; (4) la proposition est soumise au vote des participants, et acceptée ou rejetée en fonction de la règle spécifique au BP²¹. Si les décisions sont prises par consensus et sans vote – comme à Morsang-sur-Orge – les étapes 4 et 2 ne font plus qu'une.

Il existe des (micro) mécanismes de filtrage à chacune de ces étapes. Il nous semble néanmoins que c'est au moment de la délibération, quand les participants doivent se convaincre mutuellement de la pertinence d'une proposition, que l'essentiel du travail de sélection s'opère et que la mobilisation des savoirs des acteurs est la plus importante.

Théoriquement, n'importe quel participant peut faire une proposition, qui est sensée être inscrite sur le compte-rendu de la discussion. En pratique cependant, certaines propositions sont rejetées par certains participants, qui la critiquent, si bien que celui/celle qui a émis la proposition initiale doit se justifier. C'est dans ce cas qu'une délibération émerge. Mais, comme on va le voir, celle-ci peut être une occasion de filtrer certaines propositions, les ressources des acteurs, les savoirs qu'ils sont capables de mobiliser, tout comme leur autorité symbolique ou leur charisme vont jouer un rôle important dans ce processus. La discussion qui se déroula dans un des groupes de travail d'une des assemblées de quartier du BP romain est assez significative de ce point de vue:

Valentina – une jeune militante écologiste et participante régulière de l'assemblée – commença par organiser la discussion, s'auto-désignant modératrice du groupe (et reconnue comme telle par les autres). Elle commença par préciser que le groupe devait – dans la mesure où il s'agissait de la dernière réunion avant le vote – « sélectionner les quelques propositions les plus importantes ». Elle commença à lire la liste des idées émises aux réunions précédentes et une discussion s'engagea autour d'une proposition de création d'une piste cyclable. Un participant, Silvio, prit clairement position en faveur de celle-ci, ce qui créa un dissensus:

Silvio: « Une piste cyclable, ça ne coûte pas si cher. J'en ai connais une à Cinecitta qui a coûté des millions à Cinecitta, mais elle est mal faite et personne ne l'utilise ... Il nous faut quelque chose de différent, simple et pas trop cher. Les études montrent notamment que ça ne sert à rien de faire une piste séparée physiquement de la route, ça coûte plus cher et ça n'est pas plus sûr. » [...]

France: « Mais quelle est l'utilité d'une piste cyclable au final? A quoi ça va servir? »

Valentina: « C'est un substitut à la voiture. C'est bon pour l'environnement. »

Franco: « Mais il n'y a pas de culture du vélo à Rome. Allemagne ou à Amsterdam ok, mais à Rome il y a 7 collines et il fait chaud. »

En dépit de ce désaccord, la proposition fut maintenue sur la liste des projets à soumettre au vote, dans la mesure où certains acteurs puissants, comme Valentina, ayant mobilisés des arguments politiques (« c'est bon pour l'environnement »), ou

21A Rome, la proposition par « thème » (il y a cinq domaines de compétences: espaces verts, urbanisme, mobilité, culture, sport et jeunesse) qui arrive en tête des suffrages est actée. Pour le BPL les trois premières propositions en nombre de suffrages de chaque lycée sont actées, mais cela dépend de l'enveloppe financière globale, partant du principe que chaque lycée doit voir le même nombre de projet réalisé. La situation est plus complexe à Séville, dans la mesure où le nombre de propositions à voter est très variable d'une assemblée à l'autre.

techniques, à l'instar de Silvio (« les études montrent que ça n'est pas plus sûr »). Ils passèrent ensuite à un autre sujet, Valentina demandant: « quelles sont les autres propositions qui vous tiennent à coeur? » Silvia, qui n'avait quasiment pas parlé depuis le départ, répondit: « A mes yeux il y a une proposition qui pourrait être écartée, mais c'est un point de vue personnel. » Voulant soutenir cette participante manifestement timide et peu habituée à ce type d'espace, Valentina l'encouragea: « Mais non, pourquoi pas ... parlons-en. » Silvia avança que la proposition de changer le sens de circulation d'une rue était une mauvaise idée, sans justifier plus avant sa critique. Franco la contredit, répondant simplement: « c'est pas une si mauvaise idée que ça », si bien que Silvia fit machine arrière sans qu'aucun argument substantiel ne soit échangé: « Au fond, vous vivez ici; vous devez être plus expert de la zone que moi. » Reconnaisant l'expertise d'usage du participant elle s'inclina et la proposition fut inscrite sur la liste.²²

Cette séquence montre que le processus décisionnel d'un dispositif participatif, quand il repose – au moins en partie – sur la discussion, dépend des talents argumentatifs des acteurs, de leur autorité symbolique et de l'expertise qu'ils sont capables de mobiliser en situation. Le savoir d'usage n'est pas nécessairement disqualifié, comme l'échange entre Silvia et Franco l'indique, bien que le succès de Franco s'explique également par sa plus grande autorité (il parle bien, avec calme et confiance) et sa participation régulière au groupe qui donne implicitement du poids à ce qu'il dit, dans la mesure où les autres l'écoutent. Néanmoins, il existe une hiérarchie assez claire des savoirs dans la délibération, le savoir d'usage se trouvant en bas de l'échelle face aux compétences techniques ou aux arguments politiques. Cette hiérarchie est renforcée par le fait que les acteurs possédant savoirs techniques et politiques sont également ceux qui s'expriment le mieux en public, dans la mesure où ils ont l'habitude, en général du fait de leur militantisme passé ou du fait de leur activité professionnelle qui requiert l'expression publique.

Cette hiérarchie peut néanmoins être en partie être subvertie, comme l'indique l'exemple du Budget Participatif des Lycées (BPL) de Poitou-Charentes. Dans le cas du BPL le savoir d'usage est celui qui a le plus d'influence sur la décision, et qui a même un effet redistributif. L'inclusion du savoir d'usage des lycées permet de prendre en compte des besoins qui auraient pu être ignorés par les décideurs traditionnels – les proviseurs –, comme le souligne cet agent régional: « Je me souviens d'un proviseur qui trouvait ça superflu de refaire l'internat, et qui disait que lui, de son temps, les élèves étaient élevés à la dure. [...] Typiquement, le Budget participatif des lycées a permis de faire remonter les besoins des internes, qui n'étaient pas forcément du même avis, et l'internat a été rénové. Le BPL a permis de faire remonter des choses qui ne remontaient pas naturellement car les interlocuteurs n'étaient pas les mêmes. » Le type de projets financés par le BPL depuis quatre ans (accès à la culture, rénovation des internats, etc.) montre bien une réorientation vers ces nouveaux besoins, auparavant négligés du fait de l'inadéquation des modes traditionnels de participation dans les établissements scolaires. Ceci ne signifie pas que le savoir d'usage n'est pas parfois contesté en BPL par certains acteurs se prévalant d'une expertise technique (ingénieurs ou architectes chargés des travaux dans le lycée, proviseur, etc.), qui dénoncent certains projets comme étant « superflus » ou « secondaires ». Ils remettent alors en cause la pertinence du besoin exprimé par les acteurs au nom d'arguments techniques (

Comment expliquer l'importance du savoir d'usage dans le BPL, qui n'apparaît pas écrasé par le savoir technique et politique, comme dans les autres BP? Deux facteurs semblent décisifs

²²Notes d'observation. Quartier Garbatella, groupe de travail n°4, Rome, 05.05.2005.

ici: l'autonomie d'un dispositif doté d'un pouvoir décisionnel direct où la délibération ne joue qu'un rôle secondaire et la présence majoritaire d'acteurs dotés de leur savoir d'usage. Tout d'abord, le dispositif est extrêmement autonome, tant vis-à-vis de la Région que des équipes de direction des lycées. Cette autonomie s'incarne dans la pratique du vote, qui empêche les acteurs les mieux dotés culturellement – et notamment les adultes – d'exercer une influence décisive sur les décisions via leur capacités oratoires, comme on a pu l'observer dans d'autres BP, où les propositions étaient très largement filtrées comme on l'a vu précédemment dans le cas romain, au cours de la discussion. Dans la mesure où en BPL la simple mobilisation lors de la séance de vote suffit à faire triompher un projet, et que la justification publique de celui-ci – si elle est encouragée par les organisateurs – est au mieux minimale et généralement inexistante, évite les effets de filtre de la délibération. L'absence de justification des projets, et donc l'absence – pour une grande part – de délibération au sein du BPL a joué en faveur des acteurs porteurs d'un savoir d'usage, au détriment des experts et des décideurs traditionnels. Un des objets de notre démonstration était en effet de souligner le caractère excluant de la délibération (confirmant les arguments de Sanders, 1997), et à l'inverse le pouvoir égalisateur, voire favorable aux dominés, du vote, compte tenu du peu de compétences qu'il requiert. Ceci ne revient pas à exclure toute forme de délibération, mais à insister sur l'importance essentielle de sa modération et de son organisation procédurale, ainsi que de son couplage à un vote pour trancher les désaccords.

L'autre raison pour laquelle le BPL permet une égalisation partielle des savoirs est que les acteurs disposant de savoirs techniques ou politiques sont extrêmement minoritaires parmi les participants, qui sont majoritairement des lycéens. Le rôle du nombre est ici décisif: il faudrait qu'un acteur doté d'une expertise technique soit extrêmement convaincant pour faire changer d'avis une salle souvent composée à prêt de 80% de lycéens sans expertise et qui peut toujours ignorer les arguments énoncés et s'exprimer par son vote.

Au final néanmoins, l'inclusion de citoyens ordinaires dans la production des politiques publiques municipales ou régionales ne semble avoir qu'un impact marginal. On peut dès lors s'interroger sur les vertus d'une « démocratie technique » où la redistribution de l'expression des savoirs légitimes ne se traduit pas par une transformation des décisions publiques. Pourquoi investir tant de temps et d'énergies, si les politiques publiques n'en sortent pas transformées? Quel est l'intérêt de l'inclusion du public dans la prise de décision publique si les choix restent les mêmes? Une des réponses que l'on peut apporter, c'est que la démocratie participative peut indirectement permettre une redistribution du pouvoir dans les sociétés contemporaines, via des mécanismes de diffusion du savoir, qui permettent une égalisation relative des compétences et un accroissement des capacités d'action de certains des acteurs au départ les plus marginalisés.

L'égalisation des savoirs et du pouvoir: un processus de long terme

Si la distribution des savoirs et des compétences est assez inégale dans les budgets participatifs – ne faisant que refléter les mécanismes de domination dans les sociétés contemporaines – des mécanismes d'hybridation des savoirs et de transferts de connaissances sont en partie en mesure de compenser ces disparités et de favoriser une égalisation des ressources entre les acteurs.

Acquérir de nouveaux savoirs et compétences par la participation

Si de nombreux acteurs sont rapidement exclus de l'institution, car ils ne maîtrisent pas les codes discursifs ou parce qu'ils n'y ont pas trouvé ce qu'ils y cherchaient, certains restent et vont être intégrés de façon croissante à l'institution, la répétition des interactions les affectant plus profondément. Si ce processus d'apprentissage est intensif, il ne touche cependant qu'une minorité de personnes, pas plus d'une centaine de personnes dans le cas romain par exemple²³. Parmi la centaine de participants réguliers, seuls 21% ne sont pas des acteurs politiquement engagés initialement²⁴, et ce sont eux qui vont être le plus affectés par leur participation. On a ainsi repéré l'acquisition de trois types de compétences – distinguées pour des raisons analytiques mais nécessairement liées en pratique – permise par la participation à des instances de budget participatif : (1) des savoir-faire pratiques ; (2) des compétences techniques ; (3) une compétence politique, pouvant parfois mener à un processus de politisation individuelle.

Des savoir-faire pratiques : La participation aux assemblées du BP permet aux individus d'apprendre à parler en public de façon compétente, à gérer une réunion, à distribuer des tours de paroles, faire intervenir les acteurs les moins compétents, organiser un agenda politique, gérer différentes sensibilités, voire agencer une négociation entre différentes positions irréductibles. On peut à cet égard évoquer l'expérience de l'assemblée du quartier de la Montagnola, où un véritable processus d'apprentissage collectif prit forme avec le temps, par répétition et tâtonnements :

Lors des deux premières réunions de l'année, la trentaine de participants présents avait refusé de se diviser en groupes de travail – contre l'avis des modérateurs. Ce refus avait conduit à un débat désorganisé, les uns parlant au-dessus des autres, ne s'écoutant pas, passant d'un sujet à l'autre, le ton montant même parfois entre certains participants. Le caractère peu constructif de ces discussions s'était traduit par un faible nombre de propositions effectivement formulées. À la troisième réunion, un mois plus tard, les participants décidèrent de se diviser selon les cinq groupes de travail traditionnels, qui n'étaient dès lors plus constitués que de 4 à 5 membres. Outre la division en groupes, rapidement des listes de parole furent mises en place à l'initiative des modérateurs, les propositions furent rédigées manuscritement, et ceux qui coupaient un intervenant furent systématiquement sanctionnés. Une des principales vertus de telles procédures est de permettre l'émergence d'une discussion organisée et efficace – un grand nombre de propositions furent ainsi formulées. Lors des réunions suivantes, les participants eux-mêmes furent en mesure d'assurer la définition de l'agenda de la réunion, la modération de la discussion, et la gestion des différents intérêts en présence. En peu de temps, par l'imitation de règles de bonnes conduites définies par des modérateurs compétents, des citoyens avaient appris à gérer une réunion et également à délibérer, l'organisation accrue de la discussion permettant de passer d'un débat agonistique et parfois agressif à des échanges plus coopératifs et constructifs²⁵.

23 Il existe sept assemblées de quartier, composées chacune d'une quinzaine de participants réguliers, soit une centaine de participants réguliers à l'échelle de l'arrondissement. La très grande majorité des participants au BP romain ne participe qu'aux assemblées d'élection des délégués et de vote des projets. La participation à ces réunions – assez courtes, ne supposant pas de discussion collective, comme lors de la construction des projets en groupe de travail – n'est en général pas suffisante pour accroître la compétence civique des acteurs.

24 D'Albergo, « Pratiche partecipative a Roma », *op. cit.*, p. 76.

25 Notes d'observation, quartier de la Montagnola, Rome, janvier-mai 2005.

On voit ainsi comment par tâtonnement, du fait des échecs rencontrés en situation (constats partagés par les participants du caractère inefficace de la désorganisation discursive), grâce à l'influence éclairée des modérateurs qui ne cessèrent de souligner l'importance de procédures simples d'organisation de la discussion, un apprentissage collectif pu s'opérer. Loin d'être un processus essentiellement cognitif, discursif ou rationnel, l'apprentissage du rôle de (bon) citoyen passe ainsi en premier lieu par l'acquisition de manières de faire, relativement standardisées et conventionnelles, qui ne peut se produire que dans l'interaction. La participation au BP peut également se traduire par l'organisation d'actions collectives visant à mobiliser des cercles plus larges de la population locale. Les participants apprennent ainsi à organiser une manifestation, à mener une campagne de pétition ou à construire des événements visant à sensibiliser la population à une cause. Cet ensemble de savoir-faire, bien qu'extrêmement pratique, était souvent étranger à la plupart des participants initiaux. Même pour les militants, c'est parfois un nouveau style discursif qui est progressivement acquis.

Des compétences techniques : Si les BP ne sont pas des institutions extrêmement techniques – afin de ne pas exclure les individus les plus démunis culturellement *a priori* – la participation en leur sein peut néanmoins permettre d'acquérir certaines compétences techniques, qui étaient jusqu'alors l'apanage des experts municipaux. Une des compétences centrales de ce point de vue est l'apprentissage de la gestion d'un budget (avec ses entrées et ses sorties, la nécessité de l'équilibre, etc.). Par ailleurs, les BP ont souvent trait à des questions urbanistiques et bien souvent les discussions ont pris un tour technique, requérant l'utilisation de plans, de schémas, de chiffres précis, etc. Les participants peuvent ainsi acquérir une certaine compétence technique sur ces questions urbanistiques, si bien qu'ils sont en mesure, dans d'autres contextes, de faire valoir leurs arguments face à des techniciens. Ils savent désormais quelles sont les contraintes juridiques, les coûts, les avantages et inconvénients techniques de tel ou tel type d'aménagement urbanistique. De ce point de vue, la participation à des institutions de démocratie participative semble à même de réduire le fossé entre experts et profanes dans la construction des politiques publiques, leurs savoirs réciproques étant en hybridation permanente²⁶.

Des compétences politiques : Ces arènes participatives ne sont pas détachées de l'espace politique local, si bien que la participation est un moyen d'accroître les connaissances du public sur le champ politique et peut même constituer un espace de politisation individuelle. Etant en interaction régulière avec les élus, les participants peuvent plus facilement identifier leurs couleurs politiques (ce qui était loin d'être le cas pour tous au départ), mettre des mots et des actions sur des orientations partisanes. Ils apprennent également à négocier avec les élus, à jouer des rivalités et des rapports de force entre partis pour tirer leur épingle du jeu. Les participants découvrent également le fonctionnement de la machine administrative, la répartition des compétences, les conflits d'institution. Le discours tenu en assemblée par certains activistes expérimentés peut parfois s'apparenter à de véritables cours sur les rapports de force politiques locaux ou le fonctionnement institutionnel municipal, constituant une mine d'or pour les citoyens peu au fait de ces questions²⁷. Dans ce cas, c'est par le discours et la

26 Sur l'hybridation des savoirs citoyens et scientifiques et l'émergence d'une démocratie techniques, voir Callon, Lascoumes, Barthe, *Agir dans un monde incertain*, op. cit.

27 A noter que ces processus d'apprentissage vont dans les deux sens, dans la mesure où les militants

mutualisation de l'information que s'opère l'acquisition de connaissances. Les membres de partis politiques évoquent les dernières décisions municipales, les militants pour le droit au logement abordent la situation des mal logés dans l'arrondissement, les écologistes partagent leurs connaissances sur les questions liées au réchauffement climatique ou à l'aménagement urbain. Ainsi, Maurizio, militant de *Legambiente*, principale association environnementale italienne, fit une intervention particulièrement didactique sur les répercussions de la récente signature du protocole de Kyoto pour la politique de transports des municipalités italiennes, lors d'une réunion d'un groupe de travail romain :

« Vous savez de toute façon, le protocole de Kyoto est entré en application hier [15.02.2005] et l'Italie doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre drastiquement dans les prochaines années [...] 30% des déplacements en voiture concerne des trajets de moins de 3km, c'est-à-dire des trajets qu'on pourrait faire en vélo. Ca veut dire qu'on pourrait diminuer nos émissions de 30% rien qu'en utilisant des vélos ! De toutes façons, d'ici peu toutes les stations de métro seront équipées de garage à vélo, c'est une décision de la mairie centrale²⁸. »

On voit aisément que la mobilisation de l'ensemble de ces informations a une visée persuasive – celle de promouvoir l'usage de moyens de transport doux dans la ville –, mais constitue également un apport cognitif substantiel. A cet égard, les instances de budget participatif peuvent représenter des espaces de politisation non négligeables, comme le souligne cette participante romaine : « J'ai découvert une passion pour la politique [...] J'ai tellement aimé cette expérience du BP que je voulais continuer à un niveau plus élevé [...] C'est nouveau pour moi, j'ai toujours voté, mais je n'avais jamais été vraiment active dans quoi que ce soit. Alors quand le maire m'a proposé d'être sur les listes électorales, j'ai été vraiment flattée, et j'ai dit oui bien sûr²⁹. »

La politisation par la participation

Une centaine de participants, à condition qu'ils aient été suffisamment investis dans le processus, sont devenus plus compétents suite à leur expérience de participation, acquérant des savoirs et savoir-faire techniques, politiques et pratiques qu'ils ne possédaient pas auparavant. Mais dans quelle mesure cette compétence civique nouvellement acquise s'est-elle traduite par une modification sensible des pratiques politiques des acteurs, jusqu'à constituer une bifurcation de trajectoire ? Il s'agit d'une projection dans le temps plus long des effets individuels et collectifs de la participation politique.

La participation au BP peut tout d'abord se traduire par une forme de politisation négative, critique ou cynique. Plusieurs centaines de participants quittent en effet le navire en chemin chaque année, comme l'indique le taux élevé de turnover³⁰. Déçus par le dispositif, ils sont devenus plus cyniques après leur participation, tant envers la démocratie participative en particulier que la politique en général. Si davantage d'acteurs sortent déçus que satisfaits, on peut se demander si, au final, les expériences de démocratie participative, quand elles

reconnaissent eux-mêmes que la participation au sein du BP est un moyen « de redécouvrir le territoire » et d'acquérir un savoir d'usage qu'il ne possédait pas, engagés qu'ils étaient dans des causes politiques plus globales.
28 Notes d'observation, quartier de la Garbatella, groupe de travail « mobilité », Rome, 16.02.2005.

29 Entretien avec Floriana, Rome, 28.03.2006.

30 Sur les 978 participants de 2003, un peu plus de 500 n'ont pas pris part au processus en 2004 par exemple. On peut noter qu'autant de militants que de participants non-engagés ont fait défection d'une année sur l'autre.

n'offrent pas un pouvoir suffisant aux citoyens ou quand la participation n'est pas assez organisée, n'ont pas un effet plus négatif que positif en terme de politisation. Loin de ré-enchanter la démocratie, ces expériences, si elles ne sont pas suffisamment concluantes, risquent de renforcer la défiance ambiante à l'égard de la chose de publique. Il ne s'agit pas de conclure qu'il en va ainsi de toutes les expériences participatives, mais il faut souligner que pour avoir un impact civique significatif elles doivent être évaluées positivement par les citoyens, ce qui reste l'exception en Europe.

Si de nombreux citoyens ont été déçus par leur expérience participative, d'autres ont continué à participer en dépit des difficultés initiales, et ont parfois vu leur trajectoire civique radicalement transformée. Une dizaine d'individus engagés au sein des BP ont ainsi réinvesti les compétences nouvellement acquises dans d'autres organisations. On peut ainsi évoquer le cas de jeunes étudiants romains, qui n'étaient pas engagés auparavant, mais qui se mobilisèrent de façon décisive au sein du BP afin de faire aboutir un projet de création de centre socioculturel dans leur quartier. Après plus d'un an de participation active au sein du BP, le projet vit le jour, le centre socioculturel étant géré directement par les étudiants, qui s'étaient entre temps constitués en association locale. En ce sens, la démocratie participative peut apparaître comme un moyen de dynamiser la société civile locale, en produisant de nouveaux acteurs civiques venant grossir les rangs d'organisations existantes ou en favorisant la création de nouvelles associations. On a également pu observer l'engagement croissant de certains acteurs auprès de professionnels de la politique. Des participants réguliers au BP, non encartés, ont ainsi été contactés et cooptés par les élus et les partis politiques, afin d'être intégrés sur les listes municipales pour les prochaines élections. Les compétences nouvellement acquises ainsi que le réseau progressivement constitué représentent autant de ressources que les partis politiques cherchent à capter dans leur quête de légitimité et d'enracinement local. Le budget participatif peut ainsi apparaître comme un canal alternatif de recrutement des élites politiques locales, à côté des partis politiques, dont c'est le rôle traditionnel³¹.

Quand l'acquisition de nouvelles compétences clôt l'institution sur elle-même: le risque de la notabilisation

Le risque d'une telle dynamique est que, paradoxalement, les processus d'apprentissage et de socialisation qui traversent les BP ne se traduisent par de nouvelles formes de spécialisation et donc de clôture du champ politique. Le processus d'acquisition de la compétence civique peut en effet s'apparenter à un processus de notabilisation, comme l'indique le fait que certains acteurs soient devenus des conseillers municipaux. Ayant acquis des compétences et une forme d'expertise, les participants les mieux intégrés au BP peuvent – même involontairement – clore le dispositif sur lui-même en le rendant peu accessible aux nouveaux venus. Si l'institution dispose de son langage propre – plus ou moins hermétique puisqu'il comporte à la fois des termes techniques et repose sur une grammaire implicite des bons et des mauvais arguments – et qu'il est contrôlé par des acteurs bien enracinés, qui se connaissent et partagent

31 On peut souligner que le recrutement en dehors du parti est une pratique assez classique à l'échelon municipal, mais que celui-ci se fait en général en direction des responsables associatifs locaux, ayant un profil différent des membres les plus professionnalisés des BP intégrant des conseils municipaux. A ce sujet, voir Christian Le Bart, *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2003.

un même habitus de citoyen participatif, il y a peu de chance que de nouveaux entrants s'y fassent une place facilement.

Une solution de ce point de vue est la rotation des postes. Celle-ci assurerait que le groupe de bons citoyens ne soient pas toujours composé des mêmes membres. Mais, on l'a dit, si celui-ci est construit par une élection de représentants, il repose principalement sur le volontariat, et peu d'individus sont prêts à s'y engager. La rotation se heurte souvent au manque de candidats intéressés. Les acteurs les mieux intégrés peuvent également constituer des freins à une telle rotation. Nous avons ainsi assisté à une scène assez surprenante dans le 20^e arrondissement de Paris, dans le cadre d'un groupe de réflexion sur la réforme de la démocratie participative dans la ville:

La réflexion concernait notamment la façon d'élargir le cercle des participants et d'attirer davantage de participants aux conseils de quartier. Une des solutions finalement retenue par la mairie fut ainsi de remettre en cause le mode de sélection des conseillers de quartiers – jusqu'alors tirés au sort sur une liste de volontaires et désignés par le maire parmi les forces vives de l'arrondissement – afin d'apporter du sang neuf. Les anciens conseillers de quartiers se mobilisèrent alors avec force pour ne pas perdre leur statut de « conseiller de quartier » auquel ils semblaient tenir corps et âme. Ils avancèrent notamment que les conseils de quartier ne pourraient pas vivre sans leur expertise et leur expérience, et se priveraient de compétences salutaires. Ainsi, en dépit d'un engagement sincère en faveur de la démocratie participative, ces citoyens devenus des notables locaux grâce aux conseils de quartier, en vinrent à mettre en cause le principe de rotation qui semble pourtant plus compatible avec la volonté d'approfondir et d'élargir la démocratie.

Un tel exemple illustre bien les risques de notabilisation et donc de clôture auxquels peuvent être confrontés des institutions de démocratie participative. La question, dès lors, est celle des moyens permettant une plus grande égalisation des savoirs et donc du pouvoir au sein de ces dispositifs.

Quelques pistes pour égaliser les savoirs et le pouvoir dans les dispositifs participatifs

Il s'agit tout d'abord de créer des institutions aussi inclusives que possible, afin d'inclure la plus grande diversité de savoirs et d'expériences. Le recours au tirage au sort – couplé au volontariat – comme c'est le cas dans certains conseils de quartiers ou jurys citoyens apparaît comme une option intéressante de ce point de vue. Au-delà de l'inclusion formelle, l'attention à l'organisation et la modération de la délibération apparaît également essentielle. Il semble crucial que la discussion soit animée par un modérateur – un tiers – neutre, exempt de toute relation de pouvoir dans l'assemblée, afin d'éviter que le débat ne soit trusté ou cadré par certains acteurs charismatiques ou puissants. Il s'agit également de réguler la discussion afin de permettre à tous, et notamment aux moins confiants, de s'exprimer: tours de table, limites temporelles, division le cas échéant en petits groupes de discussion, etc. Il semble également que la pratique du vote ait une vertu démocratique essentielle, à l'inverse du consensus. Il évite que les acteurs les plus légitimes imposent leurs préférences par une forme de pouvoir symbolique empêchant les désaccords de s'exprimer (Mansbridge, 1980). Compte tenu du caractère potentiellement excluante de la délibération, celle-ci doit être nécessairement être très formalisée et être conclue par un vote pour déployer toutes ses possibilités créatives.

On voudrait également insister sur un point qui n'a, jusqu'à présent, pas été très développé dans les recherches sur ces questions, c'est le caractère particulièrement inclusif – notamment pour les acteurs les plus marginalisés – de l'expression non-verbale des arguments ou des propositions, rendue possible quand certaines propositions se donnent littéralement à voir lors de « visites de terrain » ou de « tours » visant à visualiser les projets soumis au BP. Ces visites doivent permettre aux délégués du BP chargés d'évaluer les propositions, de se faire un jugement *in situ* sur celles-ci, en les voyant de leurs propres yeux, avant de les hiérarchiser. Si le savoir d'usage peut prendre la forme d'un témoignage en réunion publique, il peut aussi être présenté de façon plus directe, en faisant notamment appel à la vue des autres participants. Parce qu'il est lié à une expérience et une pratique personnelle, le savoir d'usage est d'autant plus convaincant qu'il s'appuie sur d'autres moyens que la seule interaction discursive. Pour être partagé, un problème vécu doit être non seulement narré mais également montré aux autres. Les visites en autobus, institutionnalisées par le BP sévillan, où ceux qui ont émis des propositions d'investissements accueillent les délégués en charge de la hiérarchisation des propositions sur le site en question afin de leur montrer directement les problèmes à régler, offrent un moyen de mutualisation du savoir d'usage par la visualisation directe des problèmes évoqués. Ainsi, lors de la visite d'une école primaire dans le centre historique de la ville, le groupe des délégués fut accueilli par deux professeurs de l'école qui avaient proposé dans le cadre du BP l'installation du chauffage central. Ils insistèrent en particulier sur le froid dont souffrent les enfants en hiver : « L'hiver les enfants sont gelés. Beaucoup gardent leurs gants toute la journée, d'autant qu'ils ne sont pas habillés très chaudement, la plupart sont issus de familles assez pauvres ... il y a beaucoup d'enfants d'immigrés ici³². » Visant ouvertement l'empathie des délégués présents, l'argumentation devint encore plus concrète lorsque nous pénétrâmes dans les locaux, beaucoup furent surpris du froid qui y régnait déjà à cette époque. Les témoignages issus du savoir d'usage des professeurs furent ainsi renforcés par l'expérience directe du problème à laquelle furent confrontés les citoyens présents.

La visite sur le terrain recouvre ainsi deux fonctions essentielles dans la formation du jugement des citoyens. D'un côté, elle permet l'expression de témoignages, de prises de parole à la première personne, très modalisées, jouant souvent sur le registre de l'émotion et assurant ainsi un partage direct du savoir d'usage lié à la proposition. Ensuite, ce savoir d'usage est nourri par l'expérience directe faite par les citoyens. Ces visites permettent ainsi une formation complexe du jugement des délégués, qui repose à la fois sur l'argumentation et sur la mobilisation des sens telle la vue (d'où les visites), mais également l'ouïe et l'odorat. A Morsang-sur-Orge des « réunions trottoirs » sont également organisées régulièrement avant l'élaboration d'un aménagement urbain afin que les riverains puissent mutualiser leur savoir d'usage *in situ*. Ces expériences directes permettent ensuite de nourrir la discussion en comité de quartier.

La visualisation directe permet l'émergence d'une forme d'indignation, voire l'expression d'un sentiment d'injustice, comme le soulignent Daniel Céfai et Claudette Lafaye : « le sentiment d'injustice prend forme dans des épreuves perceptives : loin d'être un simple raisonnement intellectuel, il s'incarne dans des contextes d'expérience mobilisant explicitement plusieurs registres sensoriels » (Céfai & Lafaye, 2001 : 215). La visualisation directe de problèmes et de troubles serait ainsi à la fois moins excluante – les propositions n'ont pas à être justifiée publiquement ni à se plier à la grammaire de l'institution – et plus

32 Notes d'observation, visite en autobus, quartier Casco Antiguo, Séville, 18.09.2006.

convaincante – car les autres participants peuvent expérimenter de véritables « chocs moraux » (Jaspers, 1997) – que le recours au savoir d'usage médiatisé par la parole. C'est ainsi le risque d'infélicité du langage propre à toute situation discursive qui disparaît quand les émotions sont vécues directement. En ce sens, permettre aux acteurs de montrer les problèmes qui les touchent est certainement une des façons d'égaliser le pouvoir dans les enceintes participatives, en mettant au même niveau les acteurs indépendamment du type de ressources et de savoirs dont ils sont porteurs.

Enfin, au-delà de l'inclusivité – formelle et substantielle – du dispositif, l'égalisation des savoirs peut requérir l'organisation de cours ou de présentations d'experts sur certaines questions précises. L'expérience de l'Assemblée Citoyenne de Colombie Britannique sur la réforme du mode de scrutin de l'Etat, où les citoyens reçurent pendant près de trois mois des informations de spécialistes sur les tenants et les aboutissants de chaque mode de scrutin, et parvinrent ainsi à développer une expertise relative sur cette question précise, indique que ce type de formations ont pour vertu d'égaliser les ressources des acteurs (Lang, 2007).

Bibliographie

- Blondiaux, L., « Introduction générale – Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion », in Fromentin, T., Wojcik, S., dir. (2008) *Le profane en politique*, op. cit., p. 37-51.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- Cuny, C., Topcu, S., Serrano-Velarde, K., dir. (2008) *Savoirs en débat. Perspectives franco-allemandes*, Paris, L'Harmattan.
- Fromentin, T., Wojcik, S., dir. (2008) *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques".
- Masclet, O. (2003) *La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La dispute.
- Rosanvallon, P. (2008) *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.
- Sanders, L. (1997) « Against Deliberation », *Political Theory*, 3 (25), p. 347-376.
- Sintomer (Y.), « Du savoir d'usage au métier de citoyen? », *Raison politique*, 3 (31), p. 115-133.