

►► **LA CONFÉRENCE DU MOIS : « *Quelle conception de la raison publique ?* », le 15 janvier 2007 à l'Institut de recherches sur les sociétés contemporaines (Iresco, Paris). Cette conférence fait partie du séminaire universitaire international « Démocratie participative, délibérations et mouvements sociaux » organisé par le Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales (Céras), le laboratoire Cultures et sociétés urbaines (CSU) de l'Iresco et le Laboratoire d'anthropologie des institutions et des organisations sociales (Laios), dont les séances sont libres et gratuites (renseignements : 01 53 45 11 27).**

Les intervenants sont :

Dominique Leydet, philosophe, professeure de philosophie à l'Université du Québec à Montréal. Elle a dirigé le numéro spécial de la revue *Philosophiques* sur la démocratie délibérative.

Bertrand Guillaume, philosophe, directeur de l'équipe de recherche Théories du politique, pouvoir et relations sociales à l'université Paris 8.

Daniel Cefai, chercheur au Centre d'études des mouvements sociaux à l'école des hautes études en sciences sociales.

Julien Talpin, politiste, doctorant à l'Institut Universitaire Européen de Florence, Julien Talpin s'intéresse plus particulièrement aux questions de démocratie participative et de citoyenneté.

VERTUS ET LIMITES DE LA DÉLIBÉRATION AU SEIN DE DISPOSITIFS PARTICIPATIFS : L'EXEMPLE DU BUDGET PARTICIPATIF DE MORSANG-SUR-ORGE

Julien Talpin



L'intérêt général, on ne le voit pas forcément le matin en ouvrant sa fenêtre ! »

Comme le souligne ce citoyen engagé au sein du dispositif participatif de Morsang-sur-Orge, petite ville du sud de la banlieue parisienne, la question du type d'intérêts mobilisés au sein d'espaces participatifs est centrale, d'un point de vue aussi bien politique que sociologique. Alors que la démocratie participative est aujourd'hui acclamée et revendiquée de toutes parts, un des dangers qu'on lui associe concerne le développement d'un localisme exacerbé, d'un esprit de clocher mesquin fort éloigné de l'intérêt général, incarné par des représentants nationaux désintéressés. Rien de très nouveau ici, puisque la tradition centralisatrice du républicanisme français associe systématiquement décentralisation et déclin du bien commun au profit de tout type de particularisme. Cette question prend néanmoins un tour nouveau quand on la relie à un des thèmes

centraux de la philosophie politique, et en particulier de la théorie démocratique contemporaine, à savoir le concept de délibération¹. L'idée est simple et fort ancienne : faites discuter publiquement des citoyens entre eux selon des règles relativement précises afin de prendre une décision collective et celle-ci sera nécessairement orientée vers l'intérêt général. Dans le cadre d'une discussion publique – ce dernier terme est important –, on ne peut tout simplement pas dire tout et n'importe quoi. Il faut argumenter, justifier ses propos, avoir recours à des propositions qui peuvent être acceptées par tous si on veut convaincre. La publicité de la discussion – par opposition au vote secret – opèrerait ainsi tel un filtre, écartant les opinions les plus irrationnelles, déplacées ou intéressées d'un point de vue collectif². Si de telles théories ont surtout été élaborées pour conceptualiser sous un jour nouveau les débats parlementaires, ou au mieux les discussions entre représentants

¹ Parmi les travaux fondateurs, voir « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », par Bernard Manin, *Le Débat*, 33, 1985 ; *Droit et démocratie*, par Jürgen Habermas, Gallimard, 1997 ; *Libéralisme politique*, par John Rawls, Puf, 1995. Au sujet de l'intégration de ce paradigme dans la science politique française, voir le numéro spécial « Démocratie et délibération », *Politix*, 57 (15), 2002, coordonné par Loïc Blondiaux et Yves Sintomer.

² Voir notamment « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », par John Elster, *Revue française de science politique*, (44) 2, 1994.

de groupes institués (associations, syndicats, partis politiques, entreprises, etc.), dans le cadre de ce qu'on appelle aujourd'hui la gouvernance, la délibération s'avère être également un concept opératoire pour comprendre les interactions se jouant au sein d'arènes participatives impliquant des citoyens ordinaires. Afin de mieux analyser les vertus et les limites de la délibération au sein d'espaces participatifs, on mettra ici l'accent sur l'expérience du budget participatif (BP) de Morsang-sur-Orge, qui repose très largement sur des formes de délibération collective³. On pourra ainsi évaluer les effets de la délibération et voir si elle peut constituer un mécanisme efficace pour lutter contre le localisme et l'esprit de clocher.

Quand la délibération publique exclut l'expression d'intérêts particuliers

À Morsang-sur-Orge (20 000 habitants), ville administrée successivement par trois maires communistes depuis la Libération, c'est la rhétorique de la proximité qui prime au sein du dispositif participatif. Des raisons à la fois nationales et locales ont ainsi conduit la majorité municipale à mettre en place, à partir de 1998, des enveloppes de quartier d'un montant de 60 000 euros et, à partir de 2001, à mettre tout le budget municipal d'investissement en discussion avec les citoyens. Au niveau local, c'est avant tout la remise en cause de la domination électorale communiste aux élections municipales de 1995, quand l'opposition de droite faillit l'emporter, qui poussa les élus à se remettre en question et à chercher à institutionnaliser un rapport plus direct avec la population. Plus largement, c'est le sentiment de désintérêt et de désenchantement vis-à-vis de la chose publique, voire de « crise de la représentation », qui a également insufflé ces innovations institutionnelles. Le fonctionnement du budget participatif est assez peu institutionnalisé et s'organise principalement à partir d'assemblées publiques ouvertes à tous. Si la participation reste quantitativement faible, elle s'avère relativement diversifiée quant à sa composition sociologique : en termes de genre, de génération, de classes socioprofessionnelles ou d'orientation politique, une certaine diversité est à l'œuvre. En particulier, les assemblées publiques ne sont pas réservées aux militants associatifs et politiques et

une fraction importante du public est constituée de « profanes de la politique », de citoyens jusque-là relativement inactifs sur la scène locale. Réunies tous les mois, ces assemblées cherchent à mettre sur pied, par la discussion, des projets à l'échelle du quartier ou de la ville. Dotées d'un pouvoir décisionnel direct – le conseil municipal ne fait qu'avaliser les décisions des citoyens et, en huit ans, il ne semble qu'aucun choix n'ait été censuré –, ces assemblées permettent donc d'établir un lien direct entre délibération et politiques publiques. Quels sont, par conséquent, les effets de la délibération entre citoyens ordinaires sur les choix politiques municipaux ? Deux dynamiques sont à l'œuvre : d'un côté la délibération semble empêcher – voire sanctionner – l'expression d'intérêts particuliers, de l'autre sa « force civilisatrice » peut s'apparenter à une forme de contrôle symbolique, dans la mesure où les discussions sont principalement menées par les acteurs les plus politisés et, en particulier, les élus.

À Morsang-sur-Orge, la discussion collective sanctionne systématiquement l'expression d'intérêts particuliers. Pour être recevable, une proposition doit nécessairement viser ce qui est collectivement perçu comme l'intérêt général. Cela ne signifie pas que des intérêts particuliers ne soient jamais exprimés, mais ils sont durement sanctionnés par l'attribution de réputation dépréciatives. L'expression des troubles personnels ou de la vie quotidienne est l'apanage de ceux qu'on qualifie d'« emmerdeurs ». On peut évoquer le cas d'une retraitée morsangaise se plaignant 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.) qui reçut un accueil plus que défavorable au sein de son comité de quartier :

L'élu 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 ! », etc. 4.

³ Cet article s'appuie sur un travail de terrain de près de deux ans, reposant principalement sur l'observation directe des assemblées publiques et la conduite d'entretiens avec une gamme variée d'acteurs participants.

⁴ Notes d'observation, comité de quartier Langevin, Morsang-sur-Orge, 4 novembre 2005.

À Morsang-sur-Orge, un « bon citoyen » doit être en mesure de montrer que son problème personnel (concernant sa rue, son pâté de maisons ou son quartier) concerne tout le monde. La délibération publique exclut ainsi l'expression d'intérêts particuliers, elle filtre les discours trop modélisés. Plusieurs solutions s'offrent alors aux citoyens stigmatisés. Soit ils ne s'expriment plus au cours de la discussion, soit ils arrêtent tout simplement de participer. Leur proposition étant rejetée et leur réputation entachée, ils sont exclus, symboliquement, de l'assemblée. Car exclure les intérêts particuliers c'est aussi exclure ceux qui les portent. L'unique alternative suppose que les sanctions adressées au cours de la discussion opèrent une forme de socialisation à l'intérêt général, les citoyens se rendant compte du caractère limité de leurs propres problèmes se tournant alors vers des questions plus globales motivées par le bien commun ⁵.

Vertus de la délibération ou domination de ceux qui définissent les règles du jeu ?

Il est néanmoins un peu rapide de considérer que « la délibération » exclut par elle-même l'expression d'intérêts particuliers. La délibération n'existe que dans la mesure où elle est portée et mise en pratique par les acteurs eux-mêmes. Dans le cas morsainois, il semble que les règles du jeu de la discussion soient très largement déterminées par les acteurs les plus politisés, les mieux rodés aux joutes verbales, c'est-à-dire, bien souvent, les élus locaux eux-mêmes. La délibération peut alors apparaître comme un moyen de domination symbolique. Ce problème semble central au sein des assemblées du BP de Morsang-sur-Orge, où les débats concernant l'attribution de l'enveloppe de quartier ou l'orientation du budget municipal sont animés par des élus municipaux qui peuvent cadrer les problèmes, définir ce qu'il est ou non possible de proposer, ce qui est pensable ou insensé et ainsi influencent largement les décisions des citoyens. Un extrait concernant l'attribution de l'enveloppe budgétaire d'un des comités de quartier de la ville est assez significatif à cet égard :

La discussion débuta quand Annie, membre de la majorité municipale et modératrice traditionnelle du comité de quartier, expliqua qu'il y avait certains « besoins objectifs » dans

le quartier ; ces besoins se résumant essentiellement à la réfection de certaines routes et trottoirs. Le débat concernant l'allocation du budget de quartier resta ainsi confiné dans les limites fixées par l'élue, centré autour de questions de réhabilitations urbaines. La question ne fut jamais posée de savoir si d'autres investissements étaient possibles, la discussion s'articulant sur la liste des trottoirs prioritaires à refaire. Ce consensus apparent n'était néanmoins que la face immergée de l'iceberg puisque, en aparté, les réflexions fusaient de toute part. Ainsi, la femme située à ma droite, Louise, dit-elle à voix basse à sa voisine : « Tout ça devrait être pris en charge par le budget municipal [pas par l'enveloppe de quartier]. » Bien qu'elle soit en désaccord avec l'attribution du budget de quartier elle n'exprima pas son opposition publiquement. Annie commença néanmoins à se rendre compte qu'elle avait peut-être trop influencé la discussion : « C'était juste une idée que j'avais [la réhabilitation des trottoirs], mais peut-être avez-vous d'autres idées, d'autres souhaits ? C'est un débat. » Personne ne répondit et s'en suivit un long silence. Après quelques minutes de confusion la modératrice demanda : « Alors, qu'est-ce qu'on fait avec notre enveloppe de quartier ? » Louise répondit : « Comme vous avez dit ! » Annie sembla embarrassée par cette réponse et ajouta, confuse : « Je ne sais pas ... [ce n'est pas mon rôle de décider] ». Isabelle, membre de la FCPE à l'école du quartier osa alors faire une proposition alternative : « Et pourquoi pas la crèche ? [Pourquoi ne pas investir pour l'améliorer] ». Annie répondit immédiatement : « Il ne faut pas non plus avoir les yeux plus gros que le ventre ! » La seule proposition alternative fut ainsi rejetée a priori, sans discussion collective, du simple chef de la modératrice. ⁶

Cet extrait montre assez clairement comment les élus, compte tenu de leur légitimité et de leurs ressources discursives et politiques, peuvent cadrer les débats de telle façon qu'aucune proposition alternative ne soit exprimable par les citoyens. En dépit

⁵ Sur ces questions voir « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », par Julien Talpin, *Politix*, 75, 2006, 13-31.

⁶ Compte-rendu d'observation, comité de quartier Langevin, Morsang-sur-Orge, 21 janvier 2005.

de leurs bonnes intentions, les élus morsainois semblent craindre que le BP ne leur échappe. Leur participation aux réunions n'a d'autre fonction que d'assurer que l'intérêt général soit défendu face aux corporatismes locaux, comme le souligne Francis Diener, adjoint en charge du processus participatif : « *Les choix d'investissement ont été dans l'ensemble assez proches de ceux que nous aurions faits, et c'est vrai que ça a été rassurant pour nous. Moi je faisais partie de ceux qui avaient un peu peur au départ, et qui auraient un peu plus contrôlé le truc, pour qu'il n'y ait pas de problèmes. Et c'est vrai qu'au début les réunions étaient assez encadrées et contrôlées par les élus.* » La domination des élus sur le processus est en outre renforcée par l'absence de contre-pouvoirs organisés compte tenu de la faible autonomie de la société civile locale à l'égard du Parti communiste.⁷

Œuvrer à l'autonomie des dispositifs participatifs pour relégitimer la délibération

On peut néanmoins noter que les organisateurs du processus participatif morsainois – notamment les fonctionnaires municipaux en charge du dispositif, ainsi que le maire –, ayant récemment pris conscience de la trop grande emprise des élus sur les assemblées publiques, cherchent à en accroître l'autonomie. Cette initiative se heurte cependant à deux écueils majeurs. Un certain nombre d'élus demeurent sceptiques quant aux vertus de la démarche participative de la ville et n'ont accepté sa mise en place qu'à condition de contrôler en sous-main le processus, comme l'incarne leur présence au sein des assemblées publiques. Second problème freinant l'autonomisation du dispositif participatif : l'apathie des citoyens eux-mêmes. Il semble très difficile de parvenir à une forme d'autogestion des comités de quartiers par les citoyens. Enracinés dans une culture civique de délégation, ceux-ci demeurent convaincus de la plus grande compétence et légitimité des élus locaux. Contrairement aux aspirations des militants les plus convaincus des vertus de l'*empowerment* citoyen, il semblerait que ces derniers n'en demandent pas tant. Une culture civique de mise à distance du pouvoir des

masses en place depuis plusieurs siècles ne se transforme pas en quelques années, en dépit des vertus des dispositifs institutionnels. Il est intéressant de noter que, dans des pays aux traditions civiques assez différentes, comme l'Italie ou l'Espagne, où la centralisation est historiquement beaucoup plus faible, les budgets participatifs sont en général dotés d'une plus forte autonomie. Les élus ne participent pas aux assemblées publiques, déléguant leur organisation à des administrations publiques créées spécialement à cet effet. Leur non participation permet alors de rendre son autonomie à la délibération, celle-ci n'étant plus dominée par les représentants locaux. Les acteurs politisés et les plus dotés en ressources discursives et culturelles (en particulier les militants de longue date) restent les acteurs dominant les discussions. La dynamique des discussions apparaît néanmoins très différente, les militants associatifs ou politiques locaux ne possédant pas la légitimité démocratique et le pouvoir symbolique dont sont investis les élus. Mais, face à la récurrence des mécanismes de « délibération asymétrique » entre des acteurs manifestement inégaux (notamment entre citoyens profanes et militants), on peut se demander si les mécanismes électifs ne demeurent pas les plus justes. Ainsi, dans le cadre du budget participatif de Séville, en Espagne, la discussion collective ne joue qu'un rôle limité. Ceci est évidemment lié à la taille de la ville (plus de 700 000 habitants) qui impose des mécanismes de délégation, mais également à une forme de défiance des instigateurs du processus envers la manipulation que peut produire toute interaction discursive. Bien que les deux termes soient souvent assimilés et confondus par manque de rigueur, il semble que le lien entre démocratie participative et délibération ne soit pas nécessaire, voire que le succès de la première implique de mettre entre parenthèse la seconde. Une conclusion plus nuancée serait certainement que, pour associer délibération et participation citoyenne, il faut œuvrer à égaliser (ou rendre symétrique) au maximum les ressources discursives par l'application de mécanismes procéduraux rigoureux et par une politique culturelle, sociale et éducative de long terme. ●

⁷ Sur l'importance des contre-pouvoirs au sein des dispositifs participatifs, voir « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », par Archon Fung et Erik Olin Wright, dans *Gestion de proximité et démocratie participative : une approche comparative*, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, La Découverte, 2005.