



**Transformer la ville par la démocratie participative et
délibérative**
L'exemple des conseils de quartier décisionnels

Thèse

Jonathan Durand Folco

Doctorat en philosophie
Philosophiæ doctor (Ph. D.)

Québec, Canada

Transformer la ville par la démocratie participative et délibérative

L'exemple des conseils de quartier décisionnels

Thèse

Jonathan Durand Folco

Sous la direction de :

Patrick Turmel, directeur de recherche

Résumé

Les enjeux entourant la ville, la participation et la délibération démocratique occupent une place grandissante au sein de la philosophie politique contemporaine, mais ces idées sont rarement articulées dans une réflexion critique et normative commune pour formuler une alternative viable et désirable aux institutions représentatives actuelles. L'objectif de cette thèse consiste à proposer la création de conseils de quartier décisionnels qui pourraient décentraliser les pouvoirs au sein de la ville afin de favoriser la délibération et la participation citoyenne à l'échelle locale. Pour tracer les modalités du design institutionnel de cette innovation démocratique, notre argumentation procède en trois temps. Premièrement, il faut déterminer les fondements normatifs du concept de « participation », ses principes institutionnels et les obstacles qui peuvent éventuellement nuire à l'engagement citoyen. Deuxièmement, il faut préciser la notion de « décentralisation » pour repenser le partage des compétences et des responsabilités dans un contexte de gouvernance multi-niveaux. Troisièmement, il faut dégager les multiples enjeux de la « délibération » afin de concevoir des conseils qui soient réellement inclusifs. Par ailleurs, une théorie normative doit également tenir compte de la spatialité propre à la ville, de la dynamique de métropolisation et de la dimension du quartier pour bien ancrer la démocratie participative dans cet espace particulier. Enfin, pour surmonter les contraintes pratiques liées à la délibération au sein des assemblées ouvertes, il est possible d'envisager le recours à des technologies numériques et des dispositifs participatifs complémentaires, dans le but de favoriser le pouvoir citoyen au sein d'un système délibératif élargi.

Abstract

The city, citizen participation and deliberative democracy are taking a larger place in contemporary political philosophy debates, but these ideas are rarely articulated in a common critical and normative frame in order to formulate a viable and desirable alternative to actual representative institutions. The objective of this thesis is to propose the creation of decision-making neighborhood councils that could decentralize power in the city, and foster deliberation and citizen participation at the local level. To outline the institutional design of this democratic innovation, the argument proceeds in three steps. First, we determine the normative foundations of « participation », its institutional principles and the potential obstacles that might limit citizen engagement. Second, we analyze the concept of « decentralization » in order to rethink the sharing of jurisdictions and responsibilities in a context of multi-level governance. Third, we draw the different issues of « deliberation » in order to conceive councils that are really inclusive. Moreover, a normative theory must take into account the spatiality of the city, the dynamic of metropolization and the size of the neighborhood to anchor participatory democracy in this particular place. Finally, to overcome the practical constraints related to deliberation in open assemblies, it could be possible to use digital technologies and complementary participatory mechanisms, to foster citizen power in a larger deliberative system.

Table des matières

Résumé	iii
Abstract.....	iv
Table des matières	v
Liste des illustrations	vii
Remerciements	viii
Introduction	1
La ville et la participation dans tous ses états.....	1
Une philosophie de l’émancipation	4
Les conseils de quartier	7
Les utopies concrètes comme alternatives viables	10
Structure logique de la thèse.....	15
Première partie : Participation	17
Chapitre 1 : Les fondements normatifs de la participation.....	18
1.1. L’égalitarisme démocratique radical	18
1.2. Le principe des intérêts affectés	25
Chapitre 2 : La ville comme espace politique	34
2.1. Le problème de la spatialité.....	34
2.2. Le caractère public de la ville.....	39
Chapitre 3 : Fondements de la démocratie participative	47
3.1. Critique du gouvernement représentatif	47
3.2. Principes politiques et institutionnels	54
3.3. Cube démocratique et design participatif	68
Chapitre 4 : Les obstacles de la participation	78
4.1. Le problème de la trivialité.....	78
4.2. Le défi de la motivation.....	84
4.3. Les sources de l’engagement citoyen	91
Deuxième partie : Décentralisation	99
Chapitre 5 : Critique de la gouvernance multi-niveaux.....	101
5.1. Processus de métropolisation.....	101
5.2. Logique de la gouvernance.....	105
5.3. Deux types de gouvernance multi-niveaux	111
5.4. Cinq objections à la pseudo-participation	116
Chapitre 6 : Principes de la décentralisation	123
6.1. Les dimensions de la décentralisation	123
6.2. Le principe de subsidiarité.....	129
6.3. Vers un gouvernement régional.....	133
6.4. Limites de l’empowerment local	139
Chapitre 7 : Qu’est-ce qu’un quartier ?	146
7.1. Esquisse de définition.....	146
7.2. L’échelle optimale du quartier.....	154
7.3. Redéfinir les frontières ?.....	163
Chapitre 8 : Le partage des responsabilités	172
8.1. Deux types de compétences.....	172
8.2. Continuum et distribution des pouvoirs.....	178

8.3. Transport.....	186
8.4. Développement économique	188
8.5. Environnement.....	192
8.6. Urbanisme.....	196
Troisième partie : Délibération.....	205
Chapitre 9 : Principes de la démocratie délibérative	207
9.1. Logique de la délibération	207
9.2. Enjeux de justice procédurale.....	213
Chapitre 10 : Vertus de la démocratie épistémique.....	220
10.1. Analyse de l'argument épistémique	220
10.2. Échecs de la délibération	226
10.3. La sagesse collective	230
Chapitre 11 : Inclusion et communication.....	237
11.1. Élargir le spectre de la délibération	237
11.2. La question de l'intérêt personnel	244
11.3. Structurer le désaccord par la négociation.....	247
11.4. Les fonctions du vote.....	252
Chapitre 12 : Design institutionnel du conseil de quartier	258
12.1. Une assemblée citoyenne ouverte à tous	258
12.2. Les relations en face-à-face	263
12.3. La taille du groupe.....	270
12.4. L'homogénéité des participants.....	275
12.5. Le manque de temps.....	281
12.6. La qualité des délibérations	290
Chapitre 13 : Visages de la démocratie numérique	298
13.1. Interactions entre les TIC et le système politique.....	298
13.2. L'espace public musclé	300
13.3. La production collaborative.....	303
13.4. Démocratie directe digitale.....	306
13.5. Lanceurs d'alertes, mobilisation politique et surveillance sociale	308
13.6. Approche incrémentale ou transformative ?.....	313
Chapitre 14 : Système délibératif	318
14.1. La perspective systémique.....	318
14.2. Sphères du système délibératif	322
14.3. Complémentarité institutionnelle	327
Conclusion	333
Synthèse.....	333
Enjeux de la représentation.....	336
L'importance de l'action politique	340
Bibliographie	345

Liste des illustrations

Figure 1 : Axe de la participation	72
Figure 2 : Axe de la délibération	74
Figure 3 : Axe de l'autorité publique	76
Figure 4 : Diversité des formes d'engagement citoyen.....	93
Figure 5 : Types de gouvernance multi-niveaux	112
Figure 6 : Spectre de la gouvernance métropolitaine	142
Figure 7 : Continuum des compétences.....	179
Figure 8 : Deux modèles de distribution des compétences	182
Figure 9 : Partage des compétences Montréal (2005-2016).....	184
Figure 10 : Gradient de négociation	249
Figure 11 : Participation féminine aux town meetings (1970-1998).....	277
Figure 12 : Participation budget participatif Porto Alegre (1998).....	281
Figure 13 : Modèle simplifié du système politique	299
Figure 14 : Espace public musclé	300
Figure 15 : Production collaborative	304
Figure 16 : Démocratie directe digitale	306
Figure 17 : Lanceurs d'alertes	309
Figure 18 : Mobilisation politique.....	310
Figure 19 : Surveillance sociale.....	311
Figure 20 : Approche incrémentale (contre-démocratie)	315
Figure 21 : Approche transformatrice (démocratie numérique radicale)	316
Figure 22 : Cercles du système délibératif	323
Figure 23 : Composantes du système délibératif.....	326

Remerciements

J'aimerais tout d'abord remercier mon directeur extraordinaire, Patrick Turmel, pour ses conseils judicieux, son ouverture, ses critiques toujours justes, et surtout la confiance qu'il m'a accordé tout au long du processus de la thèse, où j'ai pu jouir d'une très grande liberté de réflexion tout en gardant le cap sur les objectifs académiques et les contraintes pratiques qui s'imposent dans ce genre d'exercice. Si la direction d'un étudiant dans ses recherches doctorales vise avant tout à accompagner sa réflexion, aiguïser ses intuitions et développer ses capacités d'argumentation en vue de le rendre plus autonome dans la vie intellectuelle, Patrick a entièrement réussi son pari. De plus, je suis infiniment reconnaissant non seulement pour l'encadrement à la fois souple et rigoureux dont il a fait preuve durant le long processus de rédaction, mais pour l'étincelle qui a allumé en moi une véritable passion philosophico-pratique à l'automne 2011.

Dans un certain séminaire sur la philosophie politique de la ville, j'ai découvert tout un univers théorique, normatif et critique qui est entré directement en résonance avec l'expérience inoubliable du mouvement Occupons Québec, auquel j'ai participé activement avec une foule de gens en occupant une place publique dans le quartier Saint-Roch au même moment. Durant cette expérimentation démocratique à la fois insolite, créative et éphémère, la pensée devenait action, et inversement, dans un mouvement perpétuel d'auto-construction. Ce fut en quelque sorte l'*expérience inaugurale* qui m'a donné matière à penser durant les cinq prochaines années. Comme le souligne le philosophe Gilles Deleuze, « c'est toujours la rencontre avec un dehors qui nous force à penser ».

Cette découverte d'une « philosophie en action », qui était capable à la fois de critiquer les institutions actuelles, de s'ancrer dans les pratiques sociales en cours, puis de proposer des pistes de solution susceptibles de nourrir les luttes pour l'émancipation, constitue le carburant qui a animé mes réflexions depuis ce jour. Dans une quête incessante pour articuler à la fois rigueur théorique, honnêteté intellectuelle et souci pour la justice sociale, les fruits de cette thèse découlent avant tout d'innombrables rencontres et discussions, avec des ami·e·s, camarades, collègues, activistes et citoyen·ne·s, dans le cadre de colloques universitaires, manifestations, congrès, assemblées publiques, occupations, comités de

rédaction, et simples discussions sur Facebook qui devenaient par moment de véritables prolongements de l'espace public. Bien qu'il ne soit pas possible d'identifier précisément la contribution exacte de chaque intervention et conversation à l'intérieur de cette thèse, mon hypothèse est que la somme de ces « petites perceptions » constitue en quelque sorte l'expérience sensible et l'infrastructure normative qui ont nourri un patient travail de reconstruction intellectuelle en vue d'alimenter une pratique consciente d'elle-même.

Cet énorme chantier théorique n'aurait pas été possible sans l'important support financier du Fonds de recherche du Québec Société et culture pour l'année 2011-2012, puis du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada de 2012 à 2015. De plus, la bourse Suppléments pour études à l'étranger Michael-Smith m'a donné l'occasion de passer un séjour de recherche extraordinaire à Paris de l'hiver au printemps 2014, où j'ai eu la chance de rencontrer la professeure et chercheuse hors pair Marie-Hélène Bacqué, qui constitue à mes yeux la sommité dans le domaine de la sociologie urbaine et de la démocratie participative en France. Je voudrais d'ailleurs saluer toutes les personnes incroyables que j'ai eu la chance de rencontrer dans cette ville sans pareil, dont Aurélie Leclercq, Theodora Domenech, Marie-Hélène Desmeules, Claire Larroque, Vincent Éli, Ariane Moreau, Adrien Krauz, Jérémy Louis, Sébastien Ledez et sa gang, qui ont éveillé ma sensibilité sur une foule de dimensions philosophiques, littéraires, poétiques et affectives, en formant en quelque sorte le « moment romantique » de ma thèse.

Par ailleurs, je voudrais souligner l'apport de « pensées connexes », non directement liées à ma thèse mais qui ont certainement contribué à pousser ma réflexion au-delà de sa zone de confort, dont Éric Martin, Gilles Labelle, Andréane Gagnon, Louis Marion, Yves-Marie Abraham, Vladimir De Thézier et Léandre Plouffe. Enfin, j'aimerais remercier mes nombreux amis philosophes, et tout spécialement Raphaël Zummo, Louis-Étienne Pigeon, Jean-Michel Lapointe, Mathieu Gagnon et Fannie Bélanger-Lemay, avec qui j'ai eu le bonheur de co-fonder et produire trois numéros de la revue Milieu(x), laquelle m'a aidé à approfondir la notion « d'habiter ». Je voudrais également saluer mon ami Gabriel Monette pour son support indéfectible tout au long de ma thèse, avec sa gentillesse et son esprit critique qui m'ont permis de ne rien prendre pour acquis. Pour terminer, mon amoureuse

Marie-Laurence Rancourt, avec qui j'ai partagé les deux dernières années de ma vie, m'a donné la force, l'inspiration, l'écoute et les conseils qui ont pu me guider dans l'ultime étape du processus d'écriture.

J'oublie sans doute trop de personnes importantes qui ont eu une influence directe ou indirecte sur mon parcours philosophique, biographique et militant, dont ma famille, ma mère Denise, mon père Luc et ma sœur Judith, mes amis, camarades, et autres personnes que j'aime. À mon sens, la pensée n'est jamais d'abord le fruit d'idées abstraites, mais le résultat complexe d'une combinaison d'expériences vécues et concrètes, d'épreuves personnelles et d'expérimentations collectives, d'interactions intersubjectives et d'ancrages inconscients dans une longue histoire qui nous précède.

Introduction

Cité. Le vrai sens de ce mot s'est presque entièrement effacé chez les modernes ; la plupart prennent une ville pour une Cité et un bourgeois pour un Citoyen. Ils ne savent pas que les maisons font la ville mais que les citoyens font la Cité. - Jean-Jacques Rousseau

La ville et la participation dans tous ses états

La ville est récemment devenue un objet incontournable des débats en philosophie politique contemporaine. Bien que la cité ait été au cœur des premières réflexions sur la justice et la démocratie à l'époque de l'Antiquité, la modernité a rapidement éclipsé cette forme de gouvernement au profit de l'État-nation qui représentait jusqu'à la fin du XX^e siècle l'unité politique dominante¹. Or, des facteurs sociohistoriques majeurs comme la crise de l'État-providence, la fin du keynésianisme, la perte de confiance envers les institutions, la remise en question de la technocratie et la mondialisation néolibérale contribuèrent à la transformation graduelle du rôle de l'État sur le plan de la régulation sociale, politique et économique². Une nouvelle focalisation sur les enjeux de justice globale et la décentralisation amènent un mouvement de *décentrement vertical*, où les institutions supranationales et infranationales reçoivent une attention particulière chez les décideurs et les chercheurs universitaires.

À ce changement d'échelle où la ville reçoit à nouveau ses lettres de noblesse à titre d'objet légitime de réflexion philosophique, s'ajoute un processus de *décentrement horizontal* où l'État perd le monopole de l'action publique. Dans les années 1980 et 1990, plusieurs chercheurs en sciences politiques, sociologie, management et études urbaines ont observé

¹ Patrick Turmel, « La ville comme objet de la justice », dans Dave Anctil, David Robichaud, Patrick Turmel (dir.), *Penser les institutions. Une introduction aux défis contemporains de la philosophie politique*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2012, p. 133.

² Contrairement à une thèse répandue, le néolibéralisme ne consiste pas à *réduire* l'intervention de l'État ou à l'évincer au profit du secteur privé, mais à *transformer* son rôle pour qu'il puisse favoriser les mécanismes de marché et fonctionner selon le modèle de l'entreprise. Voir à ce titre Pierre Dardot et Christian Laval, *La Nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris, 2009.

une transformation institutionnelle importante : nous serions passés du gouvernement centralisé et hiérarchique caractéristique du régime fordiste des Trente Glorieuses à une diminution de l'influence de l'autorité publique qui serait maintenant ouverte à partager son pouvoir avec des acteurs non-étatiques comme les entreprises privées et les organisations de la société civile³. Le passage du paradigme du « gouvernement » à celui de la « gouvernance » marquerait ainsi l'émergence d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques favorable au dialogue, aux partenariats public-privé, aux impératifs d'efficacité, de transparence, de participation, etc. Ce discours, qui n'est pas sans ambivalence, implique bien souvent l'importation des pratiques de management et de la logique marchande au sein de la sphère politique⁴.

Ce changement de paradigme est lui-même attaché à la crise de la démocratie représentative, qui exacerbe la séparation entre les gouvernants et les gouvernés. Le philosophe et sociologue Claus Offe décrit ce phénomène d'aliénation politique par la défaillance des institutions démocratiques qui amène un gaspillage des ressources morales des citoyens⁵. Pour palier à cette *crise de légitimation* – qu'il ne s'agit pas ici d'expliquer – survient un bricolage institutionnel prenant la forme d'un « nouvel esprit de la démocratie »⁶. De nouveaux impératifs tels l'impartialité, la réflexivité et la proximité cherchent à redonner une nouvelle légitimité aux institutions politiques⁷, ramenant sur le devant de la scène les travaux sur la démocratie participative et les revendications des mouvements sociaux urbains des années 1960 et 1970. En effet, l'exigence de démocratisation et de reconnaissance du local face à un État centralisateur donnèrent lieu à de multiples expérimentations : ateliers d'urbanisme ou groupes d'action municipale

³ Jan Kooiman (dir.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, Sage, London, 1993.

⁴ Alain Deneault, *Gouvernance : Le management totalitaire*, Lux, Montréal, 2013.

⁵ Claus Offe, Ulrich Preuß, « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage « efficace » des ressources morales ? », dans Claus Offe, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, L'Harmattan, Paris, 1997, p.223-224.

⁶ Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Paris, 2008.

⁷ Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Le Seuil, Paris, 2008.

(France), comités citoyens et corporations de développement économique communautaire (Québec), programmes d'action communautaire et conseils de quartiers (États-Unis), etc.⁸

Or, le succès inégal de ces expériences, l'épuisement des discours contestataires des années 1960-1970, la professionnalisation progressive des militants associatifs au sein des organisations de gestion urbaine⁹, de même que l'institutionnalisation des pratiques démocratiques invitent à repenser cette dynamique participative dans un contexte sociohistorique fort différent. La combinaison de facteurs comme l'affaiblissement de la souveraineté étatique-nationale, la transformation des modes traditionnels d'administration publique par les pratiques du privé, la valorisation du local pour prendre en charge les défis écologiques, sociaux et économiques, placent la politique de la ville dans une constellation conceptuelle fort ambiguë. Comme le notent les sociologues de la participation Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer :

Plusieurs notions sont employées pour tenter de décrire ces évolutions : gouvernance urbaine, gestion de proximité, nouveau management public, modernisation de la gestion locale, démocratie participative. Elles circulent entre les champs économique, administratif, politique et académique, sur le mode du constat et sur celui de la prescription. Gestion efficace, transformation du rapport social et démocratie locale interagiraient au sein d'un cercle vertueux et dessineraient un nouveau modèle de politique publique caractérisé par le repositionnement de l'État, le développement de partenariats multiformes et l'initiative de la société civile. Ces références partagées renvoient cependant à un grand flou sémantique.¹⁰

Derrière ce consensus apparent se retrouvent ainsi des interprétations, des stratégies et des justifications fort différentes. S'agit-il d'une critique autogestionnaire de l'État ou d'une dénonciation néolibérale de l'autorité publique ? Faut-il remettre en cause la démocratie représentative ou la corriger par quelques dispositifs délibératifs ? L'objectif est-il de garantir la justice sociale, de partager le pouvoir entre les élus et les citoyens, de redonner une nouvelle légitimité au système institutionnel, ou d'améliorer l'efficacité de

⁸ Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », dans Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2005, p. 10.

⁹ Pierre Hamel, *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1990.

¹⁰ Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *op. cit.*, p. 11.

l'administration publique ? La participation devrait-elle se limiter à la consultation, ou être accompagnée d'un réel pouvoir décisionnel ? Doit-on privilégier la délibération en petits groupes, l'intégration de représentants de la société civile, le tirage au sort, les assemblées populaires ou les référendums ?

Une philosophie de l'émancipation

Devant cet ensemble de questions fort complexes et profondément pertinentes pour comprendre les transformations institutionnelles et les enjeux sociaux de notre temps, le rôle de la philosophie ne saurait être sous-estimé. En effet, la philosophie permet d'articuler l'analyse conceptuelle à une théorie critique et normative afin d'éclairer le « design institutionnel », c'est-à-dire la conception d'institutions moralement souhaitables et pratiquement réalisables. La tradition philosophique ici mobilisée ne s'intéresse pas d'abord à la détermination des principes de justice devant gouverner la structure de base de la société, ni à l'élaboration d'une théorie idéale qui fait abstraction des institutions et des pratiques qui informent le monde social. En ce sens, cette perspective s'éloigne de l'approche non-institutionnelle de certaines théories politiques, et se rapproche davantage de la philosophie sociale, la philosophie politique appliquée et la théorie critique.

Ainsi, la théorie démocratique dont il sera question prêtera une attention particulière aux travaux en sociologie urbaine et en sciences politiques, car une réflexion sérieuse sur la participation ne peut faire complètement abstraction des discours, dispositifs, pratiques et contextes historiques dans lesquels sont expérimentés différentes formes de « participation réellement existante »¹¹. Par exemple, il s'avère utile de distinguer différents idéaux-types de la participation, comme le modèle managérial, la modernisation participative, la démocratie de proximité ou la démocratie participative pour analyser les objectifs de la démarche, le contexte sociopolitique ou la forme procédurale des dispositifs¹². Or, aussi intéressantes que soient les approches comparatives et autres études

¹¹ Cette expression fait un clin d'œil à celle de « socialisme réellement existant », employée pour distinguer les régimes soviétiques de la théorie du socialisme scientifique.

¹² Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, Henry Rey, « La démocratie participative, modèles et enjeux », dans Marie-Hélène Bacqué *et al.* (dir), *Gestion de proximité et démocratie participative, op. cit.*, p. 293-307.

transdisciplinaires pour éclairer l'ordre du possible et du désirable, ces recherches empiriques ne pourraient fonder, à elles seules, les bases éthiques et politiques pour déterminer ce qui devrait exister. Une théorie normative consiste précisément à fournir des critères permettant d'évaluer non seulement ce qui *est*, mais ce qui *devrait* être.

De plus, une philosophie normative serait incomplète si elle ne prenait pas en compte les structures sociales, les pratiques et les institutions qui inhibent les alternatives qui existent déjà sous forme de potentialités au sein du monde actuel. Une théorie critique situe donc la réflexion normative dans une enquête sur ce qui *peut être*, bien que le possible reste limité par différentes formes de domination et d'injustices qui pourraient être dépassées. Contrairement à une philosophie politique « pure », la théorie critique cherche à ancrer le concept de justice sur une analyse du monde social permettant de dégager « des tendances dans la théorie et la pratique qui, dans une société donnée, dépassent l'univers établi du discours et de l'action vers ses possibilités historiques réelles »¹³. Il convient ici de citer plus longuement Herbert Marcuse pour éclairer les présupposés philosophiques de cette démarche :

C'est de l'organisation et de l'utilisation actuelles des ressources de la société que la théorie critique doit abstraire les possibilités d'un développement optimal pour les déterminer et les définir. En procédant ainsi la théorie critique n'accepte pas l'univers donné des faits comme un contexte définitif. La structure même de la théorie sociale est une analyse « transcendante » des faits en les éclairant par leurs virtualités, les développements qui leur sont refusés. Elle s'oppose à toute métaphysique pour le caractère rigoureusement historique sous lequel la transcendance est envisagée. Nous entendons par « possibilités » celles qui sont vraiment à la portée de chaque société, celles qu'on peut définir comme des objectifs pratiques. De même l'analyse des institutions établies doit formuler une tendance actuelle et n'envisager leur transformation que si elle correspond à un besoin réel de la population.¹⁴

Cette conception critique de la philosophie renvoie à l'idée de « science sociale de l'émancipation » élaborée par le philosophe et sociologue Erik Olin Wright. Celui-ci met de l'avant l'importance des sciences sociales dans l'élaboration d'un projet théorique et pratique visant à éliminer les différentes formes d'injustices et à créer des conditions

¹³ Herbert Marcuse, *L'homme unidimensionnel*, Éditions de Minuit, Paris, 1968, p. 17.

¹⁴ *Ibid.*, p. 17-19.

favorables à l'épanouissement humain¹⁵. Évidemment, comme la critique des institutions existantes doit reposer sur une théorie normative de la justice à partir de laquelle il devient possible de repenser de meilleures institutions, il ne peut s'agir d'une entreprise purement scientifique. Nous employons donc l'expression de « philosophie de l'émancipation » ou de « pensée émancipatrice »¹⁶ pour qualifier cette démarche critique et normative qui permet d'ancrer une pratique réflexive de design institutionnel dans une perspective de transformation sociale.

Selon Wright, la philosophie de l'émancipation comprend trois principales dimensions : 1) un diagnostic et une critique systématique du monde tel qu'il existe ; 2) l'élaboration d'alternatives viables ; 3) l'analyse des obstacles, possibilités et dilemmes de la transformation sociale. Dans le cadre de cette thèse portant sur le rapport entre la ville et la participation démocratique, la critique des institutions existantes ne sera pas directement abordée. Plusieurs analyses d'illustres théoriciens comme Henri Lefebvre, Manuel Castells ou David Harvey, de même que le champ complet des « études urbaines critiques » visent précisément à comprendre l'influence du néolibéralisme et d'autres structures de domination sur le processus d'urbanisation, l'organisation de la société et de l'espace, les théories de la planification, le droit à la ville, etc.¹⁷

Par ailleurs, il ne sera pas non plus question de la théorie de la transformation sociale, qui relève davantage de la sociologie politique qui étudie les mouvements sociaux, les régimes politiques, les répertoires d'action collective, les structures d'opportunité, les stratégies de mobilisation, les processus d'institutionnalisation, etc.¹⁸ Évidemment, des éléments

¹⁵ Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias*, Verso, London, 2010, p. 10.

¹⁶ Pour reprendre l'expression utilisée par Simon Tremblay Pépin, *Contribution à une économie politique de l'émancipation*, Université York, 2015.

¹⁷ Voir à ce titre, Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, 3^e édition, Economica, Paris, 2009 ; Manuel Castells, *The City and the Grassroots. A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, University of California Press, 1984 ;

David Harvey, *Social Justice and the City*, 2nd édition, University of Georgia Press, Athens, 2009 ; Jonathan S. Davies, David L. Imbroscio, *Critical Urban Studies. New Directions*, State University of New York Press, Albany, 2010 ; Neil Brenner, Peter Marcuse, Margit Mayer, *Cities for People, not for Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City*, Routledge, New York, 2012.

¹⁸ Charles Tilly, Sidney G. Tarrow, *Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution*, Les Presses Sciences Po, Paris, 2008 ; Sidney G. Tarrow, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, 3rd édition, Cambridge University Press, New York, 2011.

touchant la critique sociale et les mouvements urbains viendront nourrir la réflexion, mais celle-ci portera d'abord sur l'élaboration de nouvelles institutions politiques, communément nommées « innovations démocratiques » dans le monde académique¹⁹. C'est pourquoi le domaine de recherche spécifique de la thèse se situe dans le sillage des théories de la démocratie participative et délibérative, tout en restant inscrit dans la démarche plus générale de la philosophie de l'émancipation. La recherche fera appel à des auteurs qui s'inscrivent à l'intersection de la philosophie politique, la théorie critique, les études urbaines et la sociologie de la participation, comme Iris Marion Young, Nancy Fraser, Jane Mansbridge, Susan Fainstein ou Archon Fung.

Les conseils de quartier

Sans entrer dans la définition précise de la justice sociale, de la démocratie participative ou dans la présentation du cadre théorique général qui seront développés dans la première partie de la thèse, l'objet de la problématique peut être formulé comme suit : au-delà des discours dominants sur la bonne gouvernance urbaine et les dispositifs de participation qui ne remettent pas en cause les structures qui génèrent des injustices et limitent le pouvoir des citoyens, comment peut-on démocratiser la ville pour la rendre plus juste tout en garantissant la capacité pour tous les individus de prendre part de manière significative aux décisions collectives qui affectent leur vie ? L'hypothèse de recherche consiste à approfondir le potentiel d'une institution démocratique qui a été imparfaitement réalisée jusqu'à maintenant : le conseil de quartier.

Les conseils de quartier sont des associations autonomes de citoyens reconnues par la municipalité qui peuvent soumettre leur avis sur plusieurs champs de compétences comme l'aménagement, le zonage, la circulation, la toponymie, etc. Ces institutions relativement récentes et répandues dans divers pays comme les États-Unis, le Québec ou la France, ont été largement étudiées par des chercheurs en sociologie politique et urbaine²⁰. Néanmoins,

¹⁹ Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

²⁰ Pour les États-Unis, voir Jeffrey M. Berry, Kent E. Portney, and Ken Thomson, *The Rebirth of Urban Democracy*, The Brookings Institution, Washington, 1993 ; pour le Québec, Laurence Bherer, « Les trois

il ne s'agit pas pour l'instant d'institutions émancipatrices, car leur pouvoir demeure largement consultatif et sans prise réelle sur les décisions majeures qui affectent la vie des citoyens. Ainsi, le système politique municipal reste toujours basé sur la démocratie représentative traditionnelle qui laisse une place marginale à la participation citoyenne. Loïc Blondiaux suggère à ce titre une expression intéressante pour caractériser ce genre de dispositif :

Pour analyser ce que sont les conseils de quartier à l'origine, fin 1995, il conviendrait peut-être d'inventer un nouveau concept, celui d'*institution pauvre*. Il s'agit en effet d'une institution récente, en concurrence, subordonnée, faiblement connue, sans véritables moyens et sans attributions autres que consultatives. Au point qu'elle s'offre presque en cas d'école pour la sociologie des institutions politiques : comment, en dépit de tous ces handicaps, est-elle parvenue à survivre, à durer et à s'imposer ?²¹

La question qui intéresse la philosophie politique se formule plutôt comme suit : comment, en dépit de toutes ses imperfections passées, une telle institution pourrait-elle parvenir à réaliser son plein potentiel, à durer, et à s'imposer ? Autrement dit, comment passer d'une institution pauvre et subordonnée à une institution forte et émancipatrice, c'est-à-dire vectrice de justice sociale et de démocratisation véritable ? Comment transformer un dispositif de participation faible en un instrument permettant l'édification d'une ville juste et d'une société pleinement démocratique ? Et si cette possibilité historique n'était pas elle-même cachée dans notre propre passé, par une décision qui aurait pu tracer une trajectoire différente ? Comme le rappelle Laurence Bherer dans son étude historique sur le projet de conseils de quartier de la ville de Québec, leur caractère consultatif ne relève pas d'une nécessité pratique mais d'une décision contingente, c'est-à-dire d'un choix politique.

Le programme du Rassemblement populaire de Québec (RPQ) prévoit depuis le début d'accorder des pouvoirs décisionnels plus importants que les pouvoirs consultatifs. Les conseils de quartier seraient ainsi responsables de l'émission des permis de construction et de démolition, approuveraient l'usage des terrains et pourraient déterminer les plans d'aménagement de quartiers. Une fois le RPQ au pouvoir, cette question devient problématique, car non seulement les conseils de quartier devraient être décisionnels, mais une décentralisation des

modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, p. 157-171 ; pour la France, Loïc Blondiaux *et al.* (dir.), *La démocratie locale. Participation, représentation et espace public*, P.U.F, Paris, 1999.

²¹ Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », dans *La démocratie locale. Participation, représentation et espace public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1999, p. 397.

services est souhaitée par certains membres du parti. [...] [Or,] un consensus, partagé par la majorité des membres des conseils de quartiers expérimentaux, se crée autour du refus d'assumer des fonctions décisionnelles. Selon eux, la complexité de la décision doit rester la prérogative des élus.²²

Il en va de même pour le programme de 1974 du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM), parti politique municipal qui envisageait de garantir la participation et la décentralisation des décisions par l'implantation de conseils de quartier sur tout le territoire montréalais, réforme que le maire Jean Doré a rejetée dès l'accession au pouvoir du RCM en 1986.²³ Et si cette possibilité non réalisée pouvait être repensée, afin que l'action politique puisse un jour lui donner vie ? Comme le soulignait Marcuse, « la théorie sociale regarde les alternatives historiques qui hantent le système social établi sous forme de forces et de tendances subversives. Ces possibilités non réalisées deviennent des faits quand la pratique historique les concrétise. Et les concepts théoriques trouvent leur fin dans le changement social »²⁴. L'objet de la thèse consiste donc à déterminer les critères de justice et de démocratie qui permettront de tracer les contours d'un conseil de quartier doté de *pouvoirs décisionnels* en tant que possibilité de subversion immanente au discours participatif lui-même.

Il faut noter que la forme institutionnelle du conseil de quartier décisionnel présenté dans cette thèse sera celle d'une assemblée citoyenne ouverte à tous, laquelle pourrait inclure quelques centaines voire milliers de participants. Le modèle du *21st Century Town Meeting*, qui sera exposé dans la troisième partie de la thèse, constitue à nos yeux le meilleur moyen de mettre en pratique les principes de la démocratie participative et délibérative en milieu urbain. Bien que ce projet puisse sembler utopique à première vue, l'objectif de notre démonstration consiste à déployer l'arsenal conceptuel nécessaire pour étayer les principes normatifs, les paramètres institutionnels et les exemples empiriques capables de rendre plausible l'hypothèse de cette innovation démocratique.

²² Laurence Bherer, *Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un instrument pour contrer l'apolitisme municipal ?*, Politique et Sociétés, vol.25, no.1, 2006, p. 44.

²³ Marcel Sévigny, *Trente ans de politique municipale. Plaidoyer pour une citoyenneté active*, Écosociété, Montréal, 2001.

²⁴ Herbert Marcuse, *L'homme unidimensionnel*, op. cit., p. 18.

Les utopies concrètes comme alternatives viables

Cette thèse, qui entend contribuer à la recherche sur les innovations institutionnelles de la démocratie participative, s'inscrit dans le chantier théorique du *Real Utopias Project* amorcé par Erik Olin Wright en 2011²⁵. Ce programme de recherche cherche à dénicher les institutions, actuelles, passées ou futures, qui peuvent promouvoir les idéaux égalitaristes et démocratiques en préfigurant des relations sociales, économiques et politiques alternatives à l'organisation dominante de la société. Le conseil de quartier décisionnel constitue ainsi une « utopie concrète » ; non pas une fiction de l'imagination visant à présenter la carte parfaite d'une société harmonieuse, mais une alternative pratique attentive aux contraintes réelles et aux possibilités effectives de la participation démocratique dans le monde actuel. Nous citerons ici longuement un passage de Wright qui exprime clairement la tension entre les deux pôles de l'utopie concrète et la richesse de cette perspective pour la théorie sociale et politique.

The idea of « real utopias » embraces this tension between dreams and practice. It is grounded in the belief that what is pragmatically possible is not fixed independently of our imaginations, but is itself shaped by our visions. Self-fulfilling prophecies are powerful forces in history, and while it may be naively optimistic to say « where there is a will there is a way », it is certainly true that without a « will » many « ways » become impossible. Nurturing clear-sighted understandings of that it would take to create social institutions free of oppression is part of creating a political will for radical social changes to reduction oppression. [...] What we need, then, is « real utopias » : utopian ideals that are grounded in the real potentials of humanity, utopian destinations that have accessible waystations, utopian designs of institutions that can inform our practical tasks of navigating a world of imperfect conditions for social change.²⁶

Les utopies concrètes sont extrêmement variées et existent déjà dans une foule de domaines à l'heure actuelle : production (coopératives de travailleurs, fab-labs, Wikipédia), finance (*crowdfunding*, finance solidaire), distribution (*Creatives Commons*, économie du don, épiceries participatives), démocratie (jurys citoyens, sondages délibératifs), communauté et environnement (éco-villages, co-habitat). À l'échelle de la ville, il s'avère que plusieurs

²⁵ Erik Olin Wright, « The Real Utopias Project », dans Archon Fung, Erik Olin Wright (dir.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, New York, 2003, p. vii-viii.

²⁶ Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias*, op. cit., p. 6.

institutions sociales alternatives voient le jour à différents endroits dans le monde : budgets participatifs, coopératives d'habitation et de développement économique local, fiducies foncières communautaires (*community land trusts*), monnaies locales et complémentaires, agriculture urbaine et péri-urbaine, transports collectifs gratuits, etc. Pourquoi ne pas aborder l'ensemble des alternatives pouvant démocratiser la ville sur le plan économique, culturel, social, etc.? Outre l'immensité d'un tel chantier théorique, il s'avère pertinent d'analyser plus amplement une utopie concrète qui reste encore peu documentée et qui pourrait potentiellement démocratiser radicalement les institutions politiques des grandes régions métropolitaines : les conseils de quartier décisionnels. Comment savoir si une telle « alternative historique qui hante le système social établi » a la chance de se réaliser un jour ?

Les utopies concrètes sont des alternatives sociales qui doivent être évaluées selon trois principaux critères : désirabilité, viabilité et faisabilité. Tout d'abord, la réflexion sur les alternatives *désirables* aborde l'ordre des valeurs et du moralement souhaitable, terrain de prédilection de la pensée utopique²⁷ et de la philosophie politique normative. Il est alors possible de déterminer les grands principes généraux qui doivent guider notre réflexion sur la société juste, à la manière des théories libérales de la justice ou de la maxime marxiste « de chacun selon ses capacités, à chaque selon ses besoins ». Or, ces principes ne nous disent rien sur les arrangements institutionnels concrets qui pourraient rendre ces idéaux effectifs dans la réalité sociale. Comme le souligne Wright, ce genre de discussions (qui seront rapidement abordées dans le premier chapitre) peut contribuer à clarifier nos valeurs et à renforcer notre engagement moral envers le changement social, mais nous informe peu sur la tâche pratique de design institutionnel permettant d'élaborer des alternatives qui pourraient remplacer les institutions existantes²⁸.

Ensuite, le critère de *viabilité* s'adresse à la robustesse et au fonctionnement *potentiel* de ces institutions : si elles étaient implémentées dans le monde social, est-ce qu'elles produiraient les effets souhaités et pourraient-elles persister à travers le temps ? La viabilité

²⁷ Pour une réhabilitation contemporaine de la tradition utopique, voir Miguel Abensour, *L'Utopie de Thomas More à Walter Benjamin*, Sens & Tonka, Paris, 2000.

²⁸ Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias*, *op. cit.*, p. 21.

des alternatives sociales est un élément crucial de leur justification, car elle permet de démontrer en quoi ces institutions désirables sont réalistes. Ce critère implique de porter une attention particulière aux possibles conséquences inattendues des nouvelles institutions (leurs effets pervers), ainsi qu'aux multiples contraintes sociales, politiques et économiques qui pourraient limiter leur fonctionnement. Or, l'analyse de la viabilité n'implique pas le rejet systématique de toute alternative qui ne serait pas immédiatement réalisable, car elle met entre parenthèses leur faisabilité pratique sous les conditions sociales actuelles. De ce point de vue, le sceptique pourrait remettre en question la pertinence de discuter d'alternatives théoriquement viables mais inatteignables à court et moyen terme. Ainsi, pourquoi perdrait-on son temps à réfléchir sur des utopies concrètes si celles-ci ne sont pas accessibles dans le monde actuel ?

Étant donné les contingences historiques et le caractère indéterminé de l'avenir, il y a deux importantes raisons pour lesquelles il est nécessaire de réfléchir dès maintenant à la viabilité des alternatives qui ne sont peut-être pas réalisables à court terme, mais qui auraient de bonnes chances de durer si elles étaient actualisées. Premièrement, le fait de réfléchir sérieusement à celles-ci augmente la probabilité qu'elles puissent être éventuellement portées par des forces sociales (mouvements sociaux ou partis politiques) qui seront en mesure de formuler des propositions concrètes et des stratégies pratiques pour implanter ces alternatives si les conditions historiques futures élargissent le champ des possibilités. Autrement dit, le fait qu'une alternative viable soit bien conçue et bien comprise par des acteurs de changement augmente nécessairement son degré de réalisabilité, faisant ici écho à la maxime selon laquelle « une idée devient une force lorsqu'elle s'empare des masses »²⁹.

Deuxièmement, les limites actuelles de ce qui est faisable dépend en partie des croyances que les agents portent à propos de ce qui peut représenter une alternative viable. Contrairement au monde physique où les qualités objectives des atomes ne dépendent pas des croyances erronées ou véridiques des scientifiques, les limites objectives au

²⁹ Karl Marx, « Pour une critique de la philosophie du droit de Hegel », dans *Philosophie*, trad. Maximilien Rubel, Gallimard, Paris, 1982, p. 99.

changement social ne sont pas indépendantes des croyances portant sur ces limites³⁰. La célèbre phrase de Margaret Thatcher « *there is no alternative* » éclaire ainsi un phénomène psychosocial important, à savoir les prophéties auto-réalisatrices qui alimentent le fatalisme ou la lutte pour l'émancipation sociale. Cela n'implique pas que la croyance en « un autre monde possible » représente un critère suffisant qui mène mécaniquement au changement social, mais la croyance en l'existence d'alternatives viables modifie du fait même le champ de ce qui est envisageable sur le plan pratique.

Enfin, la faisabilité (*achievability*) d'une alternative renvoie à la pensée stratégique et aux théories de la transformation sociale qui étudient les formes de mobilisation, les structures d'opportunités politiques, les rapports de forces asymétriques et les cadres cognitifs des acteurs sociaux permettant d'implanter ou non des alternatives désirables et viables³¹. Si le domaine du faisable renvoie au terrain de la contingence sociohistorique et à l'analyse de la conjoncture politique, il est toujours susceptible de succomber aux risques de la pensée magique (*wishfull thinking*) qui confond la *possibilité* avec la *probabilité* d'un changement futur. C'est pourquoi il faut toujours combiner une stratégie consciente de changement social avec une prise en compte des systèmes de pouvoir qui structurent le champ du faisable indépendamment de nos croyances.

Cette recherche n'abordera pas directement cette dernière question qui renvoie plutôt à *l'action politique*, bien que le design institutionnel devra tenir compte d'un ensemble de contraintes de toutes sortes qui pourraient limiter le champ d'application de cette innovation démocratique. L'objectif de cette thèse consiste plutôt à montrer en quoi le conseil de quartier décisionnel représente une alternative politique désirable et viable aux institutions urbaines actuelles, en laissant le soin aux forces sociales de s'emparer de cette proposition si celle-ci répond adéquatement à leurs besoins et revendications. Comme le

³⁰ Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias*, *op. cit.*, p. 23.

³¹ Doug McAdam, John McCarthy, Mayer N. Zald (eds.), *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge University Press. Cambridge, 1996.

souligne Marx, la théorie critique est « la clarification opérée par le temps présent sur ses propres luttes et ses propres aspirations »³².

Par ailleurs, il faut souligner la portée *générale* de cette réflexion qui ne se limite pas à un contexte sociopolitique particulier. Si la majorité des recherches en études urbaines, sociologie politique et sciences de la participation proposent des études de cas et des analyses comparées sensibles aux variations institutionnelles, culturelles et normatives des pratiques, discours et structures sociales abordées, la pensée émancipatrice mobilise cette abondante littérature à titre de données empiriques précieuses permettant de nourrir la réflexion critique et normative. La philosophie politique appliquée³³ utilise ces exemples et contre-exemples pour appuyer ses arguments, présenter des objections et limiter le champ de la spéculation philosophique afin que celle-ci ne s'égaré pas dans le monde des idées. Comme le souligne le philosophe Alfred North Whitehead, « la vraie méthode de la découverte est semblable au vol d'un avion. Elle part du terrain de l'observation particulière, accomplit un vol dans l'air éthéré de la généralisation imaginative et atterrit de nouveau pour une observation renouvelée que l'interprétation rationnelle a rendue pénétrante. »³⁴

Évidemment, il serait absurde de proposer une alternative démocratique rigide qui serait insensible aux situations sociohistoriques variées et à « l'écologie institutionnelle de l'environnement urbain »³⁵ de chaque ville particulière. La résolution de cette tension entre la généralisation de la réflexion et la particularisation nécessaire à chaque institutionnalisation réelle peut être formulée comme suit : il s'agit de préciser les grands principes démocratiques et les paramètres permettant de spécifier le design institutionnel d'un conseil de quartier désirable et viable, tout en laissant une certaine marge de

³² Karl Marx, *Lettre à Ruge, septembre 1843*, in Karl Marx, Friedrich Engels, *Correspondance. Tome I, 1835-1848*, Éditions sociales, Paris, 1971, p. 300.

³³ À propos du tournant vers la philosophie politique appliquée, voir Jocelyn Maclure, « La philosophie politique analytique et ses critiques », dans Dalie Giroux, Dimitrios Karmis (dir.), *Ceci n'est pas une idée politique : Réflexions sur les approches à l'étude des idées politiques*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 2012, p. 282-284.

³⁴ Alfred North Whitehead, *Procès et réalité. Essai de cosmologie*, Gallimard, Paris, 1995, p. 48.

³⁵ Cette expression s'inspire du concept d'écologie institutionnel de l'environnement digital élaboré par Yochai Benkler dans *The Wealth of the Networks : How Social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale University Press, New Haven, 2006, p. 4.

manœuvre permettant de construire cette institution « sur mesure » en fonction des besoins précis de chaque contexte local. Autrement dit, cette thèse propose d'aborder successivement l'ensemble des dimensions du conseil de quartier en proposant une boîte à outils conceptuels permettant de bâtir adéquatement une bonne institution démocratique adaptée à chaque milieu urbain.

Structure logique de la thèse

L'exploration des dimensions normatives et institutionnelles du conseil de quartier décisionnel oscillera entre les deux grands thèmes de cette recherche : la ville et la démocratie. Si la réalité urbaine et métropolitaine constituera l'arrière-plan spatial, social et politique de cette réflexion, les principes démocratiques évoqués aspirent à une validité universelle, ou du moins à une pertinence morale transcontextuelle, ceux-ci pouvant s'incarner sous différentes formes et modalités dans les milieux ruraux, régionaux, péri-urbains, etc. Dans un premier temps, nous aborderons cette problématique en explicitant le cadre théorique et normatif de la démocratie participative à travers l'argument suivant : l'approfondissement de la démocratie exige la mise en place de nouvelles institutions permettant le renforcement effectif de la participation citoyenne. Par la suite, nous montrerons en quoi la ville constitue un espace politique particulièrement propice à la participation, avec des caractéristiques originales qui doivent être prises en compte dans la construction de conseils de quartier décisionnels. Enfin, le « cube démocratique » permettra d'explicitier les dimensions du design participatif qui sera ensuite développé plus profondément dans le reste de la thèse. Bref, la première partie de la thèse sera construite sous le thème général de la « participation ».

Après avoir abordé le cadre général de la ville et de la démocratie participative, nous aborderons le problème complexe de l'individuation du quartier comme échelle de gouvernement appropriée. En effet, comment définir les frontières du conseil de quartier, ses compétences, ses pouvoirs et ses limites institutionnelles, dans un contexte de métropolisation et de « gouvernance multi-niveaux » ? Comment articuler participation locale et gouvernement régional, et déterminer la taille adéquate du quartier afin de trouver

un équilibre entre efficacité administrative et participation ? Ainsi, la deuxième partie de la thèse traitera des multiples dimensions de la « décentralisation ».

Dans un troisième temps, nous analyserons l'organisation formelle et pratique du conseil de quartier qui prendra la forme d'une assemblée citoyenne ouverte à tous les habitants du quartier. Dans cette perspective, quelles sont les procédures et les normes à respecter afin que chaque personne puisse prendre part de manière significative aux débats et aux décisions qui affectent sa vie ? Quelles sont les formes de délibération qui doivent être privilégiées afin d'inclure différents groupes sociaux exclus ou marginalisés au sein des arènes de participation ? Étant donné que les assemblées citoyennes ne peuvent à elles seules élaborer des projets d'aménagement complexes ou inclure l'ensemble des résidents du quartier dans le processus de décision, doit-on avoir recours à des dispositifs participatifs complémentaires comme des jurys citoyens, des référendums et des technologies numériques ? Ces différentes questions seront décortiquées pour penser les contours de la « délibération ».

Pour résumer, cette thèse sur la transformation politique de la ville par la démocratie participative et délibérative visera à présenter le conseil de quartier comme une innovation institutionnelle viable et désirable, permettant d'élargir l'implication directe des citoyens dans les processus de décision qui affectent leur milieu de vie. Cette « utopie concrète » sera analysée à travers les trois dimensions de la participation, la décentralisation et la délibération. Bien qu'il ne soit pas possible d'explorer les scénarios stratégiques pouvant mener à l'expérimentation d'une telle institution dans le cadre de cette thèse, nous esquisserons quelques réflexions sur l'action municipale en guise de conclusion.

Première partie : Participation

Dans cette première partie de la thèse, il sera tout d'abord question d'établir les fondements normatifs de la démocratie participative, dont l'égalitarisme démocratique radical et le principe des intérêts affectés qui permettent d'élargir la portée de la participation citoyenne. Nous verrons ensuite en quoi la *spatialité* de la ville, découlant de sa taille, sa densité et son hétérogénéité, produit d'innombrables interactions sociales dont les conséquences indirectes constituent un véritable espace politique susceptible d'être démocratisé. Par la suite, nous pourrions préciser davantage les principes politiques et institutionnels de la démocratie participative, en la démarquant d'une part du modèle classique du gouvernement représentatif, puis en précisant les différents axes des dispositifs de participation publique. Enfin, nous soulèverons quelques obstacles à l'engagement citoyen, dont le problème de la trivialité qui affecte la plupart des dispositifs participatifs à travers le monde, de même que le défi de la motivation et des multiples sources de l'engagement, lesquels peuvent parfois limiter la portée de la participation.

Chapitre 1 : Les fondements normatifs de la participation

1.1. L'égalitarisme démocratique radical

Avant d'aborder les principes de la démocratie participative et ses caractéristiques institutionnelles, il faut expliciter la conception de la justice sous-jacente à une vision critique de la société, en proposant une théorie sensible aux différentes formes de discrimination et de domination pouvant passer sous le radar d'une conception trop formelle de l'égalité. Cette partie sera relativement brève, car elle ne vise pas à entrer dans les débats sophistiqués sur les différentes idées de la justice, mais à dégager un principe opératoire qui sera utile pour préciser les propriétés générales de la démocratie participative et ses implications pratiques sur le design des institutions politiques de la ville. La théorie normative ici mobilisée s'inspire de l'*égalité démocratique radical* d'Erik Olin Wright, le terme « radical » renvoyant ici à une conception particulièrement forte de l'idéal égalitaire, lequel est intrinsèquement lié à l'extension de la participation démocratique à tous les niveaux. Cette perspective repose sur deux principales thèses normatives³⁶ :

- A) *justice sociale* : Dans une société socialement juste, tous les individus doivent avoir un accès égal aux moyens matériels et sociaux nécessaires pour mener une vie épanouie.
- B) *justice politique* : Dans une société politiquement juste, tous les individus doivent avoir un accès égal aux moyens nécessaires pour participer de manière significative aux décisions qui affectent leur vie. Cela implique à la fois la liberté des individus à faire des choix qui affectent leur vie en tant que personne séparée, et leur capacité à participer aux décisions collectives qui les affectent en tant que membres d'une communauté plus large.

³⁶ Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias*, op. cit., p.12-20.

Cette conception relativement large de la justice sociale comprend trois notions interreliées : l'épanouissement humain, les moyens matériels et sociaux nécessaires, et l'égalité d'accès. Tout d'abord, le concept d'« épanouissement » recouvre une variété d'aspects du bien-être humain : santé, confort matériel, bonheur, etc. D'un point de vue restrictif, il concerne l'absence de déficits qui pourraient miner le fonctionnement ordinaire de l'individu : faim, insécurité psychologique, précarité économique, souffrance physique, stigmatisation sociale, déni de reconnaissance, etc. En ce sens, une société juste doit offrir tous les moyens nécessaires pour satisfaire les besoins essentiels assurant le bon fonctionnement de la vie humaine, à la manière de la théorie des capacités d'Amartya Sen qui définit un ensemble de libertés substantielles. « Par libertés substantielles, j'entends l'ensemble des « capacités » élémentaires, telles que la faculté d'échapper à la famine, à la malnutrition, à la morbidité évitable et à la mortalité prématurée, aussi bien que les libertés qui découlent de l'alphabétisation, de la participation politique ouverte, de la libre expression, etc. »³⁷

De manière plus large, l'épanouissement humain ne signifie pas seulement l'absence de souffrance, mais la possibilité réelle pour l'individu de développer ses capacités, d'exercer ses talents et ses facultés, d'actualiser ses potentialités. Cela n'implique pas l'idée essentialiste selon laquelle chaque individu aurait un potentiel unique à réaliser, ni une hiérarchisation qui privilégierait les facultés intellectuelles et artistiques sur les capacités physiques, ni l'idée que chacun aurait l'obligation morale de réaliser toutes ses capacités, ce qui serait absurde d'un point de vue moral et pratique. Cette conception large mais minimale de l'épanouissement humain implique seulement que les individus devraient avoir, dans la mesure du possible, les moyens nécessaires pour mener à bien leurs projets de vie respectifs. Cette vision est donc compatible avec le pluralisme parce qu'elle n'accorde pas de primat à une conception particulière de la vie bonne, et elle n'est pas perfectionniste, car elle n'implique pas une surcharge morale pour les citoyens qui devraient constamment actualiser leur plein potentiel.

³⁷ Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Paris, 2000, p. 46.

Évidemment, le développement et l'exercice des potentialités des individus requièrent des ressources matérielles et des conditions sociales appropriées. L'alimentation, le logement, la sécurité matérielle ou le fait de vivre dans un environnement sain sont des éléments essentiels à l'épanouissement humain. Une société juste devrait offrir, toute chose étant égale par ailleurs, un « accès égal » à ces conditions matérielles et sociales. L'égalité d'accès est un critère plus exigeant que la simple « égalité des chances » sous ses diverses formes (égalité des biens sociaux, des opportunités, des ressources³⁸), laquelle vise d'abord à garantir un panier de biens *ex ante*. L'objectif de l'égalité des chances consiste à égaliser les conditions sociales initiales des individus afin qu'ils puissent mener des choix éclairés dans une compétition équitable sur le marché. Or, cette dynamique pourrait théoriquement conduire à un scénario où plusieurs personnes se retrouveraient dans une situation de grande pauvreté, et ce même si elles avaient eu au départ des chances équitables de réaliser leurs besoins, que ce soit à cause de mauvaises décisions personnelles, des dynamiques structurelles de l'économie ou de facteurs sociologiques (les habitus) qui déterminent de manière importante les choix individuels³⁹. Par contraste, l'égalité d'accès vise à garantir les conditions matérielles et sociales nécessaires à l'épanouissement *tout au long de la vie d'un individu*, et non seulement en amont de celle-ci, parce qu'elle tient en compte les aléas de l'existence et les facteurs structurels qui échappent à la volonté des individus.

Néanmoins, l'égalité d'accès n'implique pas qu'il faille renoncer à prendre en compte la responsabilité personnelle, ni que tous devraient avoir le même revenu ou les mêmes standards de vie. L'égalité d'accès se distingue non seulement de l'égalité des chances mais aussi de l'égalité des résultats, car les moyens nécessaires pour mener une vie épanouie varient en fonction des individus, des groupes sociaux et des collectivités. De plus, un certain degré d'inégalité est compatible avec le fait que la société doive continuellement préserver une accessibilité égale aux moyens matériels et sociaux *nécessaires* à l'épanouissement humain⁴⁰.

³⁸ Ronald Dworkin, « What is Equality? Part 2: Equality of Resources », *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 10, No. 4 1981, p. 283-345.

³⁹ Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias*, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 15.

Nous entrons ici dans la sphère des besoins qui doivent être largement définis à travers une délibération démocratique. Par exemple, le « droit au logement » peut représenter une composante essentielle de la justice sociale, bien qu'un tel « droit substantiel » puisse recevoir de multiples significations sur le plan pratique. Comme le souligne Nancy Fraser, « la lutte pour l'interprétation des besoins » est inhérente à tout débat portant sur les arrangements institutionnels visant à réaliser concrètement différentes aspirations sociales. Citons ici plus longuement une réflexion de Fraser qui illustre de manière claire une problématique centrale des enjeux urbains.

Dès que nous descendons à un niveau moindre de généralité, les assertions de besoins se font beaucoup plus controversées. De quoi, plus substantiellement, ont besoin les personnes sans domicile afin de se protéger du froid ? Quelles formes spécifiques de prestations sont requises, dès lors que nous admettons leur besoin très général, « formellement » défini ? Ont-elles besoin d'un peu d'indulgence, de manière à pouvoir dormir sans être dérangées près d'un courant d'air chaud au coin de la rue ? D'un espace dans un couloir de métro ou une gare routière ? D'un lit dans un abri temporaire ? D'un foyer permanent ? [...] Et de quoi d'autre ont besoin les personnes sans domicile pour avoir un foyer permanent ? D'allocations logement ? D'un revenu minimum ? D'un emploi ? D'éducation et de formation ? De crèches ? Enfin, de quoi a-t-on besoin, au niveau de la politique de logement, pour garantir une quantité suffisante de logements abordables ? D'incitations fiscales pour encourager l'investissement privé dans le logement à loyer modéré ? De HLM concentrées, ou bien éparpillées dans un environnement où le reste des logements relèvent du régime de marché ? D'un contrôle des loyers ? De la dé-marchandisation du logement urbain ?⁴¹

Évidemment, il ne s'agit pas ici de trancher ce débat sur le droit au logement, mais de mettre en évidence la proximité entre les interprétations pratiques de la justice sociale et la nécessité du débat démocratique pour apporter des réponses institutionnelles appropriées à la satisfaction des besoins des personnes concernées.

Par ailleurs, la perspective critique et normative de l'égalitarisme démocratique radical ne s'adresse pas seulement aux inégalités socio-économiques, mais à toute forme de discrimination et de domination en termes de sexe, genre, race, ethnicité, âge, capacité, etc. Ces multiples formes de discrimination seront notamment abordées dans la troisième partie

⁴¹ Nancy Fraser, « La lutte pour l'interprétation des besoins. Ébauche d'une théorie critique féministe et socialiste de la culture politique du capitalisme tardif », dans Nancy Fraser, *Le féminisme en mouvements. Des années 1960 à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris, 2012, p. 78.

portant sur la délibération. L'analyse intersectionnelle⁴² permettra alors de scruter les rapports de pouvoir et de veiller au caractère inclusif de l'arène démocratique. Ainsi, le mépris, la discrimination ou l'exclusion sociale basée sur des statuts représente une injustice et une entrave à l'égalité économique et politique. Comme le rappelle Fraser, il faut élargir la théorie de la justice afin qu'elle puisse articuler à la fois la redistribution matérielle et la politique de reconnaissance, pour que tous puissent effectivement participer de manière égale à la vie sociale.⁴³

La justice en son sens le plus large signifie parité de participation. Selon cette interprétation radicale-démocratique du principe d'égalité de valeur morale, la justice requiert des agencements sociaux qui permettent à tous de participer en tant que pairs à la vie sociale. Vaincre l'injustice implique d'abattre les obstacles institutionnalisés qui empêchent certaines personnes de participer sur un pied d'égalité avec les autres, comme partenaires à part entière, à l'interaction sociale. [...] D'un côté, la participation à part entière peut être empêchée par des structures économiques qui refusent à certains les ressources dont ils ont besoin pour interagir avec les autres en tant que pairs : dans ce cas il y a injustice distributive, distribution inique. D'un autre côté, interagir sur une base paritaire peut être rendu impossible par des hiérarchies institutionnalisées de valeurs culturelles qui dénie à certains la position nécessaire ; dans ce cas, il y a inégalité statutaire, déni de reconnaissance.⁴⁴

Ainsi, la justice comme parité de participation suppose une juste répartition des richesses sur le plan économique, de même que l'absence de facteurs de discrimination et d'oppression qui pourraient empêcher les individus d'interagir sur un pied d'égalité avec les autres dans différentes sphères sociales. Or, cette vision « dualiste » de la justice, qui combine redistribution et reconnaissance, serait incomplète sans la justice *politique*, dont le principe fondamental repose sur le pouvoir des personnes de prendre part aux décisions qui affectent leur vie.

La justice politique comprend deux dimensions : d'une part, la « liberté » reconnaît l'importance de l'autonomie et des droits individuels chers à la tradition libérale.

⁴² « L'« intersectionnalité » désigne à la fois l'interaction entre le genre, la race et d'autres catégories de différences dans les vies individuelles, les pratiques sociales, les dispositions institutionnelles et les idéologies culturelles, et l'issue de ces interactions en termes de pouvoir. » Kathy Davis, « L'intersectionnalité, un mot à la mode. Ce qui fait le succès d'une théorie féministe », *Les cahiers du CEDREF*, vol. 20, 2015.

⁴³ Nancy Fraser, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, La Découverte, Paris, 2011.

⁴⁴ Nancy Fraser, « Le cadre de la justice dans un monde globalisé », dans Nancy Fraser, *Les féminismes en mouvement*, op. cit., p. 262-263.

Mais elle va au-delà d'une conception formelle de la liberté en insistant sur les « libertés réelles » des individus, c'est-à-dire la capacité effective de faire des choix grâce aux moyens matériels et sociaux nécessaires à la réalisation de leur projet de vie⁴⁵.

D'autre part, la dimension démocratique implique l'égal accès aux moyens politiques nécessaires pour participer aux décisions collectives sur les enjeux qui affectent les membres de la société. Cela suppose davantage qu'une simple reconnaissance formelle de l'égalité politique des citoyens (libertés fondamentales et suffrage universel par exemple), et requiert le renforcement de la démocratie pour permettre aux gens d'avoir un contrôle collectif et effectif sur leur destin commun. Les divers espaces permettant aux citoyens de participer « réellement », et pas seulement symboliquement, doivent donc s'élargir bien au-delà des élections périodiques visant à choisir des représentants.

La justice politique correspond donc au champ général de la « démocratie », qui se distingue de la justice distributive qui renvoie à l'allocation des ressources matérielles dans l'ordre économique, et de la lutte contre les injustices dans l'ordre statutaire de la sphère sociétale et culturelle. Cette conception tridimensionnelle de la justice est analogue à celle de Susan Fainstein (équité, diversité et démocratie)⁴⁶ et à celle Nancy Fraser (redistribution, reconnaissance, participation). La démocratie renvoie au « champ politique » au sens large, et cette dimension de la justice n'est ni réductible à la sphère économique, ni à celle de la culture.

La troisième dimension de la justice est le politique. Bien sûr, la distribution et la reconnaissance sont elles-mêmes politiques, au sens où elles sont contestées et chargées de pouvoir ; et elles sont généralement perçues comme des questions devant être tranchées par l'État. Mais, ici, « politique » revêt un sens plus spécifique, plus essentiel, qui touche à la nature de la compétence de l'État et aux règles de décision avec lesquelles il structure la controverse. Le politique ainsi conçu établit la scène des luttes dont l'enjeu est la distribution et la reconnaissance. Posant les critères de l'appartenance et déterminant ainsi qui compte comme membre, la dimension politique de la justice spécifie la portée des autres dimensions : elle nous dit qui est inclus et qui est exclu du cercle des individus pouvant prétendre à une juste distribution et à une reconnaissance réciproque. Établissant les règles de décision, la dimension politique détermine

⁴⁵ Cette conception robuste se trouve chez différents auteurs comme Amartya Sen, Martha Nussbaum et Philippe Van Parijs, *Real Freedom for All*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

⁴⁶ Susan Fainstein, *The Just City*, Cornell University Press, London, 2010, p. 42.

également les procédures pour susciter et pour résoudre les controverses dans les domaines économiques et culturels : elle nous dit non seulement qui peut formuler des revendications de redistribution et de reconnaissance, mais aussi comment ces revendications doivent être soulevées et tranchées.⁴⁷

Néanmoins, il serait également erroné d'exclure radicalement tout ce qui échappe à la sphère étatique actuelle du domaine de la justice politique et de la délibération démocratique. Comme le souligne encore une fois Fraser, plusieurs phénomènes prenant part à la sphère domestique et l'économie officielle échappent en bonne partie aux décisions collectives, notamment parce qu'ils se déroulent dans des domaines considérés comme « privés ». Comme ils ne sont pas perçus comme des enjeux publics, ils sont par le fait même dépolitisés⁴⁸. La sphère démocratique de délibération et d'interprétation des besoins déborde donc largement du cadre étroit de la « politique officielle », généralement associée à l'État, l'administration publique et le parlement. L'égalitarisme démocratique radical embrasse une vision expansive de la démocratie, la séparation entre privé et public devant elle-même être sujette au débat démocratique⁴⁹.

Ensuite, la réalisation de la justice nécessite des mécanismes institutionnels robustes, à toutes les échelles, pour éviter que le pouvoir économique ne se transforme en pouvoir politique. Par exemple, Robert Dahl remarque que la firme multinationale échappe non seulement au contrôle des employés, mais qu'elle est dirigée par un groupe d'actionnaires qui affectent de multiples intérêts à l'extérieur de l'entreprise, dont :

les intérêts des consommateurs, et aussi de tous ceux que peuvent concerner les décisions relatives à l'emplacement de l'entreprise, à l'emploi, à la discrimination, aux innovations, à la sécurité, à la pollution et ainsi de suite. [...] La société internationale en pleine expansion, qui est typiquement un oligopole dont le siège central se trouve aux États-Unis, est, à toutes fins pratiques, une nouvelle entité politique camouflée et non réglementée, dont les ressources sont supérieures à celles de la plupart des États-nations.⁵⁰

Sans entrer plus profondément dans le débat sur la démocratisation de l'économie, la justice politique nécessite l'élargissement du pouvoir de décision démocratique à tous les

⁴⁷ Nancy Fraser, « Le cadre de la justice dans un monde globalisé », *op. cit.*, p. 264

⁴⁸ Nancy Fraser, « La lutte pour l'interprétation des besoins », *op. cit.*, p. 83-91.

⁴⁹ Nancy Fraser, « Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie réellement existante », *Hermès*, vol. 35, 2001, p. 142-145.

⁵⁰ Robert Dahl, *Après la révolution*, Calmann-Lévy, Paris, 1973, p.195.

domaines ayant d'importantes conséquences publiques. Cette idée ne renvoie pas seulement à l'État ou à la grande entreprise, mais à l'ensemble des lieux de décision pouvant affecter la vie des individus. Nous arrivons ainsi à l'un des principaux concepts de la démocratie participative sur lequel nous devons nous attarder plus amplement parce qu'il sera utilisé tout au long de cette thèse : le principe des intérêts affectés.

1.2. Le principe des intérêts affectés

L'un des problèmes centraux de la participation citoyenne, et de la démocratie en général, consiste à déterminer les frontières du *demos*, c'est-à-dire à identifier « qui » fait partie de la communauté politique, et donc qui a le droit de prendre part aux décisions de celle-ci⁵¹. Cette question apparemment simple, qui se base souvent sur un critère d'appartenance territoriale, historique ou nationale, est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. Dahl remarque à juste titre, avec une dose d'humour, comment cette présupposition passe souvent sous le radar de la théorie politique⁵².

Si étrange que cela puisse paraître, les grands spécialistes de la philosophie politique qui ont consacré des ouvrages à la démocratie ont totalement négligé le problème posé par la détermination des éléments qui constituent légitimement « le peuple », ou plutôt *un* peuple, et sont donc en droit de se gouverner eux-mêmes au sein de leur propre association. Sans doute est-ce parce que la constitution préalable du peuple leur paraissait un fait acquis. La façon dont s'accomplit cette mystérieuse transformation est donc traitée comme un phénomène purement hypothétique, qui s'est déjà produit dans la préhistoire ou dans un état de nature. La *polis* est ce qu'elle est. L'État-nation est ce que l'histoire l'a fait. Les Athéniens sont les Athéniens, les Corinthiens sont les Corinthiens, les Grecs sont les Grecs.⁵³

⁵¹ Gustaf Arrhenius, « The Boundary Problem in Democratic Theory », dans Folke Tersman (dir.) *Democracy Unbound: Basic Explorations I*, Filosofiska institutionen, Stockholm, 2005, p. 14-29.

⁵² Il faut souligner que cette citation de Dahl date de 1970, et que plusieurs progrès ont été fait depuis pour préciser le sens et les frontières du *demos* dans le champ de la philosophie politique. Voir Arash Abizadeh, « Democratic Theory and Border Coercion. No Right to Unilaterally Control Your Own Borders », *Political Theory*, Vol. 36, No. 1, 2008, p. 37-65 ; Rainer Bauböck, « The Rights of Others and the Boundaries of Democracy », *European Journal of Political Theory*, Vol. 6, No. 4, 2007, p. 398-405 ; Robert E. Goodin, « Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives », *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 35, No. 1, 2007, p. 41-67 ; Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; David Miller, « Democracy's Domain », *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 37, No. 3, 2009, p. 201-228.

⁵³ Robert Dahl, *Après la révolution*, *op. cit.*, p. 89.

Si nous traiterons de la constitution du *demos* du conseil de quartier dans la deuxième partie de la thèse, nous devons tout d'abord identifier un principe sous-jacent à notre définition de la justice politique qui affirme que toute personne doit avoir un accès égal aux moyens nécessaires pour influencer les décisions *qui affectent sa vie*. Inspirons-nous d'abord de Dahl qui propose une formulation simple de cette règle : « Toute personne affectée par les décisions d'un gouvernement devrait avoir le droit de participer à celui-ci. Pas d'imposition sans représentation. J'appellerai cette règle Principe des Intérêts Affectés, car une étiquette commode nous sera utile. »⁵⁴

Il faut remarquer ici que cette définition classique de Dahl se limite à la sphère du gouvernement, la plupart des philosophes envisageant l'État comme l'objet premier de la théorie politique. L'importance centrale de l'État s'explique en bonne partie par l'impact de ses décisions sur les intérêts des citoyens, celui-ci pouvant dans les cas extrêmes les envoyer à la guerre, les emprisonner ou même les exécuter. Plus généralement, les politiques publiques et l'action gouvernementale affectent la sécurité, la prospérité économique et le bien-être des individus, que ce soit en percevant les impôts de manière obligatoire, en instaurant des lois contraignantes, en mettant sur pied des programmes sociaux ou en décrétant l'état d'exception. Il va s'en dire qu'un système de gouvernement représentatif permettant aux citoyens d'influencer les lois qui affectent leur vie constitue l'une des réponses institutionnelles possibles au principe des intérêts affectés.

Or, d'autres chercheurs comme Archon Fung mettent de l'avant une conception beaucoup plus générale de ce principe, incluant non seulement le domaine de la représentation politique, mais les décisions des agences administratives, des entreprises privées, des organisations de la société civile et même d'autres États ayant une incidence à l'extérieur de leur territoire.⁵⁵ Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, une bonne partie des décisions et des sphères de pouvoir échappent maintenant au contrôle de l'État, celui-ci se retrouvant dans une configuration complexe où il collabore toujours davantage avec des

⁵⁴ *Ibid.*, p. 95.

⁵⁵ Archon Fung, « The Principle of Affected Interests and Inclusion in Democratic Governance », dans Jack Nagel, Rogers Smith (dir.), *Representation: Elections and Beyond*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, p. 237.

organisations non-étatiques, privées ou civiles. Ce glissement du gouvernement vers la *gouvernance* implique un mélange de mondialisation, de privatisation et de décentralisation qui fait de l'État un acteur parmi d'autres au sein d'un réseau complexe d'institutions, d'entreprises, d'organisations supra et infra-nationales. Bien que cela puisse poser plusieurs problèmes quant aux limites du gouvernement représentatif, cette transformation représente une opportunité pour élargir le principe des intérêts affectés et donc le champ d'application de l'idéal démocratique.

Néanmoins, une définition trop vague ou générale de cette règle – tous les individus devraient pouvoir influencer toutes les décisions qui affectent leurs intérêts – amène plusieurs difficultés en laissant une série de questions en suspens : quels types de décisions et d'entités décisionnelles devraient être régis par ce principe ? Quels types d'intérêts donneraient droit aux individus d'influencer les décisions ? Enfin, quel genre d'influence ce principe requiert-il ?⁵⁶ Robert Nozick utilise un exemple frappant pour montrer l'absurdité d'un tel principe générique :

Si quatre hommes font une proposition de mariage à la même femme, la décision de cette dernière [...] affectera de manière importante la vie de ces quatre hommes, sa propre vie, la vie de toute personne désirant se marier avec l'un de ces hommes, et ainsi de suite. Faut-il alors proposer, même en se limitant au groupe des premières parties concernées, que les cinq personnes votent pour décider qui la femme devrait marier ?⁵⁷

La réponse intuitive à cette question est évidemment : bien sûr que non ! Or, cette objection mine-t-elle pour autant l'idée des intérêts affectés ? L'argument de Nozick permet seulement de montrer qu'un tel principe ne peut rester indéterminé, c'est-à-dire qu'une série de critères doivent préciser son domaine d'application. Nous pourrions par exemple montrer que le vote n'est pas le seul mécanisme démocratique disponible, que les hommes pourraient essayer d'influencer la femme en la séduisant, tout en laissant à celle-ci un « droit de veto » sur cette décision qui touche ses intérêts vitaux et la concerne personnellement plus directement.⁵⁸ Une autre stratégie argumentative consiste à spécifier le principe en le formulant comme suit : les individus devraient pouvoir exprimer leur voix

⁵⁶ Gustaf Arrhenius, « The Boundary Problem in Democratic Theory », *op. cit.*, p. 19.

⁵⁷ Robert Nozick, *Anarchy State and Utopia*, Basic Books, New York, 1974, p. 268-271.

⁵⁸ Gustaf Arrhenius, « The Boundary Problem in Democratic Theory », *op. cit.*, p. 24.

(ou voter) afin d'influencer les décisions sur les lois contraignantes qui affectent leurs intérêts. Néanmoins, Fung souligne que cette formulation limitée à la sphère étatique soulève quatre difficultés : 1) d'autres entités que les législations (comme l'administration publique, les entreprises privées, les organisations internationales) prennent des décisions qui affectent la vie des individus (sous-inclusion des entités décisionnelles) ; 2) les intérêts vitaux des individus sont affectés par plusieurs types de décisions, et pas seulement par les lois renforcées par un pouvoir coercitif (sous-inclusion des décisions et des intérêts) ; 3) les législations prennent des décisions qui affectent parfois les individus à l'extérieur des frontières territoriales (sous-inclusion des individus) ; 4) le vote n'est qu'une façon parmi d'autres d'influencer les décisions, certains modes plus directs ou moins directs pouvant être parfois plus appropriés (sous-inclusion des modes d'influence).⁵⁹ Pour toutes ces raisons, nous proposons une nouvelle formulation de ce principe afin qu'il soit à la fois plus spécifique et plus inclusif.

Principe des intérêts affectés (déf.) : Un individu devrait avoir la capacité d'influencer une organisation si et seulement si cette organisation prend des décisions qui affectent régulièrement et profondément les intérêts importants de cet individu.

Le choix des *organisations* comme entités pertinentes d'analyse s'explique par le fait qu'elles possèdent une cohérence suffisante pour avoir des conséquences importantes sur les individus, ceux-ci pouvant être inclus ou exclus de leur structure de fonctionnement. Nous pouvons définir brièvement les organisations comme des entités collectives qui contrôlent des ressources, poursuivent des objectifs et prennent des décisions pouvant avoir des effets variables à travers le temps et l'espace. Par exemple, les décisions d'une ville affectent régulièrement ses résidents mais aussi parfois les habitants des villes voisines, tandis que les décisions d'une multinationale peuvent avoir des effets réguliers et importants sur ses gestionnaires, travailleurs, actionnaires, fournisseurs et membres des communautés où elle opère. À l'inverse, la gestion d'une école située à Montréal n'aura pas d'impacts réguliers et significatifs sur les habitants de la Côte-Nord. À première vue, il semble donc possible de fournir une première approximation de ce principe permettant de

⁵⁹ Archon Fung, « The Principle of Affected Interests and Inclusion in Democratic Governance », *op. cit.*, p. 246-247.

spécifier le « *demos* » de chaque organisation, c'est-à-dire les individus pouvant légitimement influencer les décisions qui affectent directement leurs intérêts.

Cependant, le principe des intérêts affectés doit également être interprété de manière dynamique. En effet, les intérêts des individus varient à travers le temps ; certaines entreprises quittent certaines communautés pour s'installer ailleurs, les citoyens déménagent parfois d'une municipalité à l'autre, etc. Tout cela rend l'impact des décisions relativement difficile à déterminer. Frederick Whelan remarque à ce titre la complexité de ce principe qui impliquerait une variation incessante des participants en fonction des différents enjeux qui les touchent. « An obvious practical difficulty with the all-affected principle is that it would require a different constituency of voters or participants for every decision: the status of fellow citizens would not be permanent, as is the case in territorial states with which we ordinarily associate the concept of citizenship, but would shift in relation to the issue proposed. »⁶⁰

Pour répondre à cette objection concernant le caractère soi-disant impraticable de ce principe, il faut souligner que les organisations et les individus sont déjà habitués à jongler à travers divers cercles d'inclusion et de membrariat. Par exemple, les organisations publiques, privées et associatives sont de plus ou plus portées à inclure les intérêts de différentes « parties prenantes » (*stakeholders*) dans leurs décisions. D'autre part, les individus ont la capacité d'exercer une influence variable non seulement lors des élections nationales, mais dans leur école, syndicat, lieu de travail, association de loisir, comité citoyen, etc. Le principe des intérêts affectés implique donc une application « à géométrie variable », c'est-à-dire un ajustement continu en fonction des types de décisions et des intérêts affectés. C'est pourquoi Fung suggère d'utiliser un modèle dynamique d'inclusion afin de permettre aux personnes d'influencer les décisions sur les enjeux spécifiques qui les concernent plus directement.

⁶⁰ Frederick G. Whelan, « Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem », dans Roland Pennock, John Chapman (dir.), *Nomos XXV: Liberal Democracy*, 1983, p. 19.

Pour donner un exemple que nous approfondirons dans la deuxième partie de la thèse, nous pouvons considérer les citoyens d'un quartier comme des personnes susceptibles d'être régulièrement affectées par les décisions et les règlements adoptés par leur administration locale. Selon le principe des intérêts affectés, ils devraient pouvoir influencer les décisions qui touchent leur quartier, en ayant le droit d'élire les conseillers municipaux ou de participer directement aux séances du conseil d'arrondissement par exemple. Or, un arrondissement pourrait décider d'autoriser un projet d'aménagement ayant un impact significatif sur un quartier adjacent, ce qui nécessiterait d'inclure non seulement les résidents du quartier principalement concerné, mais les membres ou les représentants d'autres parties de la ville qui seraient potentiellement affectées par ce projet. Si nous ne précisons pas pour l'instant l'application complexe de ce principe général, sa flexibilité permettra de fournir un idéal régulateur pour le design institutionnel du conseil de quartier.

Une autre objection récurrente au principe des intérêts affectés est que celui-ci impliquerait une surcharge cognitive des individus ; les personnes devraient en quelque sorte participer continuellement aux multiples sphères de décision qui pourraient potentiellement affecter leurs intérêts. Si nous considérons l'ensemble des organisations pouvant avoir un impact significatif sur nos vies (État, ville, entreprise, école, etc.), nous pouvons facilement déduire qu'il faudrait investir une quantité considérable de ressources en termes de temps et d'énergie pour influencer ces divers lieux de pouvoir. Cette exigence de participation dépasserait nécessairement les capacités des individus et le nombre d'heures disponibles dans une journée. Cette objection peut être résumée par la fameuse boutade d'Oscar Wilde à propos du socialisme, laquelle s'applique encore plus au principe des intérêts affectés : « The trouble with socialism is that it takes too many evenings. »⁶¹

Ce problème de *surcharge temporelle* est l'une des principales objections contre la démocratie participative qui demeure beaucoup plus « chronophage » que la démocratie représentative. Comme le note Dahl, l'usage parcimonieux des ressources temporelles constitue l'un des ingrédients d'un bon système politique, lequel ne doit pas représenter des coûts excessifs pour les participants et ne pas gaspiller leur énergie outre mesure.

⁶¹ Barry Day, *Oscar Wilde : A Life in Quotes*, Metro Books, London, 2000, p. 238.

Deux maigres ressources présentent une importance si capitale pour la vie politique qu'il me semble impossible d'en ignorer la rareté. Ce sont le temps et l'effort – et plus particulièrement *vos* temps et *vos* efforts. [...] Le temps insiste donc sur la notion de sacrifice. Afin de faire une chose à un moment donné, je suis obligé de renoncer à en faire d'autres. Le temps est précieux, qu'il s'agisse de travailler, de se divertir, de se reposer, de flâner, de créer, de jouer au golf, d'aimer, de combattre.⁶²

L'une des stratégies pour contourner cette difficulté liée au principe des intérêts affectés consiste à élargir la *variété des modes d'influence* des participants sur les décisions qui les concernent. Fung remarque qu'il est fréquent d'interpréter l'influence politique dans les termes exigeants de la démocratie participative, délibérative et directe, laquelle implique parfois un nombre colossal de soirées pour se préparer aux réunions, débattre et voter. Mais il est tout à fait possible de miser sur des modes d'influence *indirects* permettant aux préférences individuelles d'avoir un impact causal sur les décisions d'une organisation.⁶³ La représentation est sans doute l'une des voies privilégiées pour économiser le temps dans les démocraties modernes, mais il est également possible d'envisager le tirage au sort comme une méthode alternative pour améliorer l'efficacité du système politique. Comme nous le verrons plus loin, notamment dans la troisième partie portant sur la délibération et la participation numérique, la démocratie participative n'implique pas le rejet de la représentation ou d'autres formes de délégation de pouvoir, mais cherche à combiner l'influence directe des citoyens dans les assemblées avec d'autres mécanismes institutionnels permettant à ceux-ci d'avoir une influence sur les décisions qui les concernent. Pour prendre l'exemple des *town meetings* et de la démocratie athénienne qui sont souvent considérés comme les archétypes de la démocratie directe locale :

Pourquoi l'assemblée communale de la Nouvelle-Angleterre élisait-elle un officier municipal et des administrateurs ? Pourquoi les Athéniens avaient-ils créé un Conseil des Cinq-Cents, les Cinq-Cents un Conseil des Cinquante, et le Conseil des Cinquante élisait-il un président ? Par dessus tout, pour des raisons de temps. Les habitants de la petite ville ne pouvaient consacrer tout leur temps à une assemblée communale, pas plus que les Athéniens ne pouvaient siéger sans cesse ; ils pensaient, de toute évidence, qu'il suffisait de plusieurs fois par mois. Et même si les Athéniens étaient demeurés continuellement en séance, ils

⁶² Robert Dahl, *Après la révolution*, *op. cit.*, p.63-64.

⁶³ Archon Fung, « The Principle of Affected Interests and Inclusion in Democratic Governance », *op. cit.*, p. 255.

n'auraient pu examiner en détail toutes les questions qu'ils avaient à connaître, ni administrer toutes les affaires de la cité.⁶⁴

Somme toute, cet argument de la rareté des ressources temporelles n'implique pas le rejet simple et expéditif de la démocratie participative, délibérative et directe, mais plutôt de veiller aux contraintes pratiques qui pèsent sur les citoyens dont le rythme de vie ne cesse d'augmenter dans le contexte d'accélération sociale de la modernité tardive⁶⁵. Pour s'assurer que la participation ne soit pas trop exigeante pour les individus qui disposent d'un temps limité, nous pouvons formuler deux balises afin de montrer le caractère viable et réalisable de l'idéal participatif : l'accès et la modularité.

D'une part, l'idée d'*accès* permet de mettre en évidence un aspect essentiel du principe des intérêts affectés. Si un individu doit avoir accès aux moyens lui permettant d'influencer une organisation qui affecte ses intérêts de manière significative, il n'est pas *obligé* de participer à toutes les décisions qui affectent sa vie ; il doit seulement en avoir la *possibilité réelle*. Il faut donc remplacer l'idéal perfectionniste d'une participation constante et maximale aux affaires publiques par l'idée beaucoup plus réaliste d'un droit ou d'une capacité à participer aux sphères décisionnelles qui affectent nos existences. La justice politique n'implique pas l'usage effectif de la participation à chaque occasion, mais bien un accès égal aux moyens de la participation.

D'autre part, la *modularité* de la participation implique que celle-ci peut être décomposée en plusieurs tâches plus fines et spécifiques afin de favoriser une contribution variable des individus en fonction de leurs besoins, intérêts et motivations. Cette idée s'inspire du concept de modularité mobilisé par Yochai Benkler pour décrire le fonctionnement de projets collaboratifs complexes comme Wikipédia. Une participation de milliers d'utilisateurs parvient ainsi, par un travail asynchrone et l'agrégation d'une foule d'initiatives individuelles, à élaborer des projets qui autrement ne pourraient pas être réalisés de manière aussi efficace par une poignée de spécialistes engagés à temps plein pour effectuer la même tâche.

⁶⁴ Robert Dahl, *Après la révolution*, p.65

⁶⁵ Hartmut Rosa, *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte, Paris, 2012 ; Hartmut Rosa, *Accélération et aliénation. Vers une théorie critique de la modernité tardive*, La Découverte, Paris, 2014.

Modularity is a property of a project that describes the extent to which it can be broken down into smaller components, or modules, that can be independently produced before they are assembled into a whole. If modules are independent, individual contributors can choose what and when to contribute independently of each other. This maximizes their autonomy and flexibility to define the nature, extent, and timing of their participation in the project.⁶⁶

Pour revenir à la question de la participation démocratique, nous pouvons envisager des conseils de quartier décisionnels comme des institutions composées de multiples éléments comme des assemblées populaires, jurys citoyens, forums de discussion en ligne, budgets participatifs et référendums sur des questions spécifiques, tout en laissant la possibilité aux individus de s'engager dans le dispositif participatif de leur choix, en fonction de leurs intérêts, motivations et temps disponible. La modularité de la participation, que nous approfondirons dans la troisième partie qui abordera la délibération et la collaboration en ligne, permet donc d'atténuer la surcharge temporelle des citoyens en combinant leur autonomie individuelle à la capacité de participer aux affaires publiques par de multiples outils.

Pour résumer, le principe des intérêts affectés représente un idéal normatif pour guider le design d'institutions politiques, celles-ci devant offrir aux individus un accès égal aux moyens de participer aux décisions qui affectent leur vie tout en évitant que la démocratie leur prenne « too many evenings ». Or, comment cet idéal démocratique se décline-t-il dans la ville, qui constitue un espace dense et complexe où une foule d'interactions sociales, économiques et politiques peuvent avoir des conséquences indirectes sur la vie des habitants ?

⁶⁶ Yochai Benkler, *The Wealth of Networks*, *op. cit.*, p. 100.

Chapitre 2 : La ville comme espace politique

2.1. Le problème de la spatialité

Au-delà des théories générales de la justice comme l'égalitarisme démocratique radical, il faut encore que cet idéal s'incarne dans un cadre concret. La ville, comme lieu d'interactions entre de multiples groupes, individus et activités sociales, définit un espace particulier qu'il faut absolument prendre en compte. Comme le souligne Patrick Turmel :

Une réflexion sur la justice sociale peut se limiter à l'espace *virtuel* des droits et libertés des citoyens. Lorsqu'il est question de droits, d'égalité des chances ou de juste répartition de la richesse, une théorie de la justice sociale ne se soucie pas de l'inscription de l'individu dans l'espace, elle a plutôt tendance à réfléchir aux avantages et responsabilités qui doivent être associés au statut particulier de citoyen. Mais une réflexion sur la justice urbaine ne peut ignorer le cadre physique partagé par les individus. »⁶⁷

Sans entrer dans la question de la démocratisation de l'aménagement spatial de la ville qui sera l'objet du chapitre 8 de la thèse, nous pouvons immédiatement dégager les conséquences démocratiques du fait que la ville se caractérise principalement par sa *spatialité*. Tout d'abord, le concept de spatialité est plus général que l'espace matériel ou physique de la ville, lequel renvoie aux pierres et aux murs qui définissaient jadis les frontières de l'urbanité (*urbs*). Comme le souligne le sociologue de la ville Louis Wirth : « Tant qu'on identifie le phénomène urbain avec l'entité physique de la ville, en le considérant simplement comme délimité de façon rigide dans l'espace, tant qu'on procède comme si les caractères urbains cessaient brusquement de se manifester au-delà d'une frontière arbitraire, on n'a aucune chance de parvenir à une conception adéquate du phénomène urbain comme mode de vie. »⁶⁸

En effet, les caractéristiques socioculturelles de la ville embrassent maintenant une bonne partie du globe, et l'urbanisation s'étend toujours davantage par le processus de métropolisation. L'interdépendance économique met en connexion des villes globales par un « espace des flux » qui ne recouvre plus celui de « l'espace des lieux », pour reprendre

⁶⁷ Patrick Turmel, « La ville comme objet de la justice », *op. cit.*, p.140.

⁶⁸ Louis Wirth, « Le phénomène urbain comme mode de vie », dans Isaac Joseph, Yves Grafmeyer (dir.), *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Flammarion, Paris, 2009, p. 258-259.

l'expression de Manuel Castells⁶⁹. Autrement dit, comment pouvons-nous délimiter l'espace propre de la ville, alors que celle-ci tend toujours plus à brouiller les frontières avec d'autres types de lieux ? Comment est-il possible de définir encore ce que pourrait être l'« essence » de la ville, après l'estompement de l'opposition entre l'urbanité et la ruralité ? Ne voit-on pas une prolifération sémantique dans les études urbaines qui cherchent à décrire un processus réticulaire de formation d'espaces discontinus et hétérogènes : mégalopole, péri-urbain, *exurbs*, rurbain, etc. ?

Si nous nous basons sur une distinction classique entre la ville et l'urbain – la ville désignant une entité spatiale avec des caractéristiques définies, l'urbanisation décrivant plutôt un processus complexe de transformation sociale, économique et géographique – il semble bien que la première soit en train disparaître progressivement au profit de la seconde. Comme le notent certaines études en sociologie urbaine, « la ville, entité spatiale circonscrite et caractérisée par des modalités particulières de vie commune, à la morphologie physique singulière et originale matérialisée par des limites inscrites dans le bâti et l'organisation urbanistique, serait irrémédiablement en voie de disparition. »⁷⁰ Selon le géographe Michel Lussault, nous devrions laisser la ville classique derrière nous afin de comprendre l'extraordinaire phénomène d'accélération ayant cours à l'heure actuelle, amenant une mondialisation *par et pour* l'urbanisation généralisée, caractérisée par l'étalement urbain, l'explosion des bidonvilles, le développement anarchique des espaces, etc.⁷¹

Or, malgré la clameur concernant la « mort de la ville », il n'en demeure pas moins que celle-ci reste toujours le substantif de plusieurs nouveaux vocables et adjectifs : ville étalée, ville globale, ville émergente, ville créative, ville intelligente, ville écologique, etc. C'est pourquoi nous préférons continuer à parler de la « ville », et éventuellement des quartiers qui permettent encore aujourd'hui de la définir. Comme le notent les sociologues Jean-Marc Stébé et Hervé Marchal :

⁶⁹ Manuel Castells, *L'ère de l'information. Tome I. La société en réseaux*, Fayard, Paris, 1998.

⁷⁰ Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal, *Sociologie urbaine*, Armand Colin, Paris, 2010, p. 174.

⁷¹ Michel Lussault, « Urbain mondialisé », dans Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal (dir.), *Traité sur la ville*, PUF, Paris, 2009, p. 399-460.

Les multiples écrits sur les formes que prend aujourd'hui la ville [...] en disent long sur le fait que la ville existe encore dans une diversité de formes, tout en étant elle-même dans sa forme générique une des manifestations de l'urbain. [...] De ce point de vue, la ville n'a pas disparu ; elle représente à bien des égards une des expressions de la civilisation urbaine dans la mesure où la ville produit l'urbain tout autant que l'inverse. À l'homogénéisation croissante de l'urbain répond en effet une différenciation non moins croissante des villes. En d'autres termes, le mouvement de centralisation autour des grands pôles urbains s'accompagne d'une décentralisation interne qui fait de ces polarités urbaines des espaces polycentriques et composites avec en arrière-plan le centre-ville historique. L'urbain et ses immenses étendues ne peuvent se passer d'une base réelle, d'une morphologie source de sens : la ville épaisse de son passé avec son centre, ses quartiers et ses monuments.⁷²

Malgré les débats parfois scolastiques en études urbaines qui tentent de démontrer l'existence ou l'inexistence de la ville, nous suggérons de reprendre à notre compte la définition classique, minimale et élégante de Louis Wirth. La ville se définit par trois principales caractéristiques : sa *dimension*, sa *densité* et son *hétérogénéité*. Le premier aspect revêt une importance cruciale, car il présente un effet de seuil amenant un changement qualitatif, ainsi que des propriétés sociales émergentes qui structurent la vie urbaine et lui donnent sa spécificité.

Toujours, depuis la *Politique* d'Aristote, on a admis que l'accroissement au-delà d'une certaine limite du nombre d'habitants fixés en un lieu affectera leurs relations mutuelles et le caractère de la ville. Les grands nombres impliquent, on l'a fait remarquer, une gamme plus étendue de variations individuelles. En outre, plus nombreux sont les individus entrant dans un processus d'interaction, plus grande est la différenciation potentielle entre eux. On peut donc s'attendre à ce que les caractéristiques personnelles, les métiers, la vie culturelle et les idées des membres d'une communauté urbaine se distribuent entre des pôles plus largement séparés que ceux des ruraux.⁷³

Sans entrer dans l'explication de l'ensemble des implications sociologiques de ce phénomène émergent de différenciation sociale, économique et culturelle dû à la taille de la population, celui-ci est corrélé à une forte densité favorisant la promiscuité des citadins. Or, la proximité physique ne s'accompagne pas nécessairement d'une multiplication des liens affectifs chaleureux, mais plutôt d'une *distance sociale* visant à compenser

⁷² Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal, *Sociologie urbaine, op. cit.*, p. 185.

⁷³ Louis Wirth, « Le phénomène urbain comme mode de vie », *op. cit.*, p. 265-266.

l'hyperstimulation causée par les nombreuses interactions du milieu ambiant. Comme le souligne Georg Simmel :

Le citoyen type – qui est naturellement le jouet de mille modifications individuelles – se crée un organe protecteur contre le déracinement dont le menacent les courants divergents de son milieu externe : plutôt qu'avec le cœur il y réagit essentiellement avec l'intellect [...] Cette intellectualité, ainsi reconnue comme protection de la vie subjective contre la violence de la grande ville, se ramifie à travers de multiples manifestations individuelles.⁷⁴

De cette caractéristique générale découle un ensemble de portraits qui font leur apparition dans le monde urbain : l'homme calculateur de l'économie monétaire, le blasé, l'étranger, l'excentrique, l'immigré, etc.⁷⁵ La forte taille de la population (dimension) sur un territoire restreint (densité) favorise ainsi une grande diversité de pratiques souples qui ne semblent plus correspondre à un cadre commun (hétérogénéité).

L'interaction sociale entre une telle variété de types de personnalités en milieu urbain tend à rompre la rigidité des clivages de caste et à compliquer la structure de classe, entraînant ainsi un cadre de stratification sociale plus ramifié et différencié que celui qu'on rencontre dans les sociétés plus intégrées. La mobilité accrue de l'individu, qui le soumet à l'action d'un grand nombre de personnes diverses et l'assujettit à un statut fluctuant au sein des groupes sociaux différenciés qui composent la structure sociale de la ville, tend à faire accepter l'instabilité et l'insécurité dans le monde comme une norme. Ce fait aide à rendre compte, aussi, du caractère sophistiqué et cosmopolite du citoyen.⁷⁶

Ainsi, la vie urbaine tend à devenir l'horizon de la condition moderne, sinon postmoderne. Elle n'est plus basée exclusivement sur une communauté de gens qui se connaissent, mais comme le rappelle Iris Marion Young, sur *l'être-ensemble des étrangers*. « By city life I mean a form of social relations which I define as the being together of strangers. »⁷⁷ Cette nouvelle réalité favorise une différenciation sociale positive grâce à l'anonymat que procure la ville, ainsi qu'une variété d'usages de l'espace urbain par les individus et les groupes sociaux. Young évoque même l'« érotisme » de la ville qui se caractérise par une

⁷⁴ Georg Simmel, « Métropoles et mentalités », dans *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, *op. cit.*, p. 63.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Louis Wirth, « Le phénomène urbain comme mode de vie », *op. cit.*, p. 271

⁷⁷ Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, 1990, p. 237.

attraction pour le nouveau, l'étranger, l'altérité⁷⁸. Évidemment, la réalité urbaine est loin d'être toujours aussi idyllique, celle-ci étant parfois associée à divers phénomènes d'exclusion sociale, de ségrégation spatiale, d'insécurité, etc. Sans qu'il soit nécessaire de définir la vie urbaine comme un idéal normatif, il s'avère que plusieurs potentialités propres à cet espace *sui generis* doivent être prises en compte dans une réflexion générale sur la démocratisation de la ville.

Outre ces descriptions de psychologie urbaine faisant quelques fois penser à la « théorie des climats » de Montesquieu, il s'avère important de tirer les conséquences politiques de telles caractéristiques socio-spatiales. Autrement dit, il faut élaborer une « ontologie normative » de la ville, c'est-à-dire définir les propriétés d'un objet qui peuvent avoir une incidence sur l'évaluation morale et politique de celui-ci. La combinaison de la taille, de la densité et de l'hétérogénéité de la ville augmente significativement le nombre et la complexité des interactions sociales dans cet espace. Ces interactions sociales ont évidemment des conséquences multiples et diffuses sur le cadre bâti, la circulation, les activités économiques, sociales et culturelles qui se déroulent dans ce milieu. Cela amène un tissu de relations inextricables où il semble impossible d'éviter les effets directs ou indirects émanant de ce bourdonnement incessant, car la vitesse, la proximité et les surprises font partie intégrante de la réalité quotidienne de la vie urbaine. Patrick Turmel souligne ainsi l'omniprésence des externalités au sein de la ville :

Que ce soit le bruit, les odeurs, l'insécurité, les rencontres imprévues, la congestion ou la pollution, les choix esthétiques du voisin ou de la municipalité, l'émulation culturelle ou intellectuelle, tout ce qui touche à l'excitation urbaine, voilà des effets externes – des externalités négatives ou positives pour reprendre le langage des économistes – que les individus s'imposent les uns aux autres, et qui sont indissociables de ce qu'est la ville.⁷⁹

La *spatialité* de la ville renvoie donc ici à l'ensemble des externalités dans un même lieu, c'est-à-dire aux conséquences indirectes issues des interactions générées par la dimension, la densité et l'hétérogénéité du milieu urbain. Cette définition à la fois matérielle et sociale de l'espace urbain se distingue d'une conception plus abstraite qui se limiterait à l'espace géométrique et newtonien, aux édifices et autres infrastructures de la ville. Évidemment,

⁷⁸ *Ibid.*, p. 238-239.

⁷⁹ Patrick Turmel, « La ville comme objet de la justice », *op. cit.*, p.142.

tout le cadre bâti et physique fait partie intégrante de la spatialité urbaine, mais celle-ci inclut également l'espace social, les flux et les interactions humaines qui forment la « chair » de la ville, ou plutôt la dimension sensible, qualitative ou phénoménologique de l'espace perçu, conçu et vécu selon l'expression d'Henri Lefebvre⁸⁰.

Nous aurons la chance d'approfondir cette conception de l'espace urbain dans le chapitre 7 lorsque nous définirons plus précisément les contours du quartier, mais l'important à ce stade-ci consiste à mettre en relief l'importance des externalités, c'est-à-dire des conséquences sociales qui ont un impact sur le principe des intérêts affectés. Comme nous le verrons, la spatialité entendue comme un tissu d'interactions complexes dans un milieu dense et hétérogène amène des implications normatives directes sur le plan politique et démocratique.

2.2. Le caractère public de la ville

Une définition de la spatialité en termes d'externalités amène de nombreuses conséquences normatives, notamment sur le caractère public ou privé des activités urbaines. Pour établir cette distinction, il est essentiel de revenir longuement à l'explication éclairante du philosophe John Dewey :

Nous prenons donc notre point de départ dans le fait objectif que les actes humains ont des conséquences sur d'autres hommes, que certaines de ces conséquences sont perçues, et que leur perception mène à un effort ultérieur pour contrôler l'action de sorte que certaines conséquences soient assurées et d'autres, évitées. Suivant cette indication, nous sommes conduits à remarquer que les conséquences sont de deux sortes ; celles qui affectent les personnes directement engagées dans une transaction, et celles qui en affectent d'autres au-delà de celles qui sont immédiatement concernées. Dans cette distinction, nous trouvons le germe de la distinction entre le privé et le public.

Quand des conséquences indirectes sont reconnues et qu'il y a un effort pour les régler, quelque chose ayant les traits d'un État commence à exister. Quand les conséquences d'une action sont confinées (ou crues confinées) principalement aux personnes directement engagées, la transaction est privée. Quand A et B discutent ensemble, l'action est une trans-action : tous deux sont concernés par elle ; son résultat passe pour ainsi dire de l'un à l'autre. Mais les

⁸⁰ Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, 4^e édition, Anthropos, Paris, 2000.

conséquences en terme d'avantage ou de préjudice ne s'étendent apparemment pas au-delà de A et de B ; l'activité demeure entre eux ; elle est privée. Cependant, si l'on montre que les conséquences de cette conversation s'étendent au-delà des deux personnes directement concernées, qu'elle affecte le bien-être de nombreuses autres, l'acte acquiert une capacité publique, que la conversation soit menée entre un roi et son premier ministre, entre un Catiline et un conspirateur allié, ou entre des marchands projetant de monopoliser le marché.⁸¹

L'ubiquité des conséquences indirectes issues des multiples interactions en milieu urbain implique donc que la ville constitue, au sens fort du terme, un *espace public*⁸². Si la ville n'est pas toujours reconnue comme un domaine public à cause de la multiplication des problèmes, de la fragmentation des activités qui s'y déroulent et de la complexité des interactions sociales qui débordent largement le cadre étroit de l'environnement bâti, il n'en demeure pas moins qu'elle demeure, potentiellement et globalement, un enjeu d'intérêt général, une chose publique. Et le caractère public de la ville implique qu'elle constitue du même coup un *espace politique*. Si nous revenons à la définition de la justice politique comme égale capacité pour toutes les personnes de pouvoir participer aux décisions collectives qui affectent leur vie en tant que membre d'une communauté, une ville juste doit ainsi être pleinement démocratique.

Évidemment, le principe des intérêts affectés pose certaines difficultés comme nous l'avons souligné plus tôt. S'il représente sans doute le meilleur critère pour définir le sens de la démocratie, les intérêts affectés varient considérablement en fonction du type de décisions, des individus ou des groupes concernés, puis de l'interprétation subjective des intérêts de chacun. En effet, une décision du conseil municipal concernant la centralisation du budget de la ville peut avoir des conséquences variables sur l'ensemble des arrondissements, alors qu'une autre décision touchant une modification de zonage peut avoir un impact sérieux mais limité sur un voisinage déterminé. L'aménagement systématique de pistes cyclables dans les quartiers centraux d'une ville peut avoir un effet considérable sur la circulation et affecter les intérêts des automobilistes de la banlieue, mais améliorer substantiellement la qualité de vie des résidents locaux. Un changement de règlement concernant la pollution

⁸¹ John Dewey, *Le public et ses problèmes*, Gallimard, Paris, 2005, p.91-92.

⁸² Patrick Turmel, « The City as Public Space », dans Mark Kingwell, Patrick Turmel (dir.), *Rites of Way. The Politics and Poetics of Public Space*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 2009, p. 151-163.

sonore peut être proposé par des citoyens très sensibles aux nuisances, tandis que d'autres peuvent avoir un plus haut degré de tolérance au bruit, et considérer qu'une ville vivante doit demeurer dynamique, même la nuit.

Comment faire pour déterminer qui a le droit de participer aux décisions collectives en fonction des intérêts affectés par celles-ci, considérant que les conséquences indirectes des activités urbaines sont inextricables, difficiles à identifier et presque impossible à contrôler avec précision ? Cela implique-t-il que tout le monde devrait pouvoir se prononcer sur tout, ou à l'inverse qu'il faudrait réserver le pouvoir de décision aux seuls experts et élus, compte tenu de l'impossibilité de faire participer tous les citoyens à l'ensemble des décisions collectives concernant la ville ? Autrement dit, l'ubiquité des externalités qui définit la spatialité de la ville représente-il un argument en faveur ou en défaveur de la participation effective des citoyens ?

D'une part, nous pourrions considérer que la complexité des enjeux urbains nécessite de faire appel au critère de la compétence et donc aux savoirs professionnels, ce qui donnerait une autorité accrue aux experts, élus et employés de la fonction publique. Comme le souligne avec humour Dewey :

On peut dire qu'aujourd'hui, les questions les plus préoccupantes sont des problèmes tels que le système sanitaire, la santé publique, un logement hygiénique et adéquat, le transport, l'urbanisme, [...] l'ajustement scientifique de l'impôt, la gestion efficace des fonds, et ainsi de suite. Toutes ces questions sont aussi techniques que la construction d'un moteur efficace destiné à la traction ou à la locomotion. [...] Qu'est-ce que le compte des voix, la décision à la majorité et tout l'appareil du gouvernement traditionnel ont à voir avec de telles questions ?⁸³

D'autre part, la taille de la population urbaine pourrait intuitivement réclamer la délégation de la gestion de la chose publique à un corps limité de représentants dûment sélectionnés par un processus électoral équitable, afin de respecter le critère d'économie compte tenu de l'incapacité pour un million de personnes de délibérer sur toutes les questions qui affectent leur vie. Ainsi, nous aurions une fois de plus recours au gouvernement représentatif et à l'administration publique pour gérer la complexité des métropoles contemporaines, qui

⁸³ John Dewey, *Le public et ses problèmes*, op. cit., p. 216-217.

n'ont rien à voir avec la simplicité de la Cité athénienne ou des *town meetings* de la Nouvelle-Angleterre du XVIII^e siècle.

Dans cet ordre d'idées, la présence massive des externalités n'amène pas forcément un argument en faveur de la démocratisation de la ville, bien au contraire. Comme le souligne Dewey, « la reconnaissance de ces conséquences préjudiciables engendre un intérêt commun dont la protection requiert certaines mesures et certaines règles, ainsi que la sélection des personnes qui en seront les gardiens, les interprètes et, si besoin est, les exécutants. »⁸⁴ Or, si la complexité des enjeux urbains justifie la nécessité de représentants et de professionnels *jusqu'à un certain degré* compte tenu de contraintes pratiques, il pourrait être rétorqué que la totalité des décisions ne doit pas être monopolisée par les seuls élus et les experts. À ce titre, Dewey met en évidence que les nombreux problèmes qui surgissent à cause des effets indirects des interactions sociales génèrent des *publics*⁸⁵ qui interrogent les règlements, initient des mouvements, proposent des solutions et revendiquent des changements, de telle sorte que l'État demeure toujours un concept ouvert à la délibération, la participation et la contestation. « Par sa nature même, l'État est quelque chose qui doit toujours être scruté, examiné, cherché. Presque aussitôt que sa forme est établie, il a besoin d'être refait. [...] Et comme les conditions d'action, d'enquête et de connaissance sont sans cesse changeantes, l'expérimentation doit toujours être reprise ; l'État doit toujours être redécouvert. »⁸⁶

Or, cette conception « expérimentaliste » de la démocratie nécessite plusieurs conditions sociales et matérielles qui ne sont pas toujours réunies, à savoir la possibilité pour les publics de se reconnaître, d'identifier des problèmes et de s'organiser en vue du bien commun. Il semble ainsi y avoir un écart important entre l'espace politique idéal de la ville juste et la réalité urbaine toujours plus complexe. La métropole est caractérisée par une nébuleuse de publics, associations, comités citoyens et groupes d'intérêts formés par le « nuage diffus » des externalités urbaines, et ces multiples publics ne parviennent pas

⁸⁴ *Ibid.*, p.97

⁸⁵ Selon Dewey, les publics désignent des groupes de personnes affectées par certains enjeux qui se mobilisent pour essayer de résoudre les problèmes qui les concernent.

⁸⁶ *Ibid.*, p.113,115

toujours à s'identifier mutuellement et à se concevoir au sein d'une totalité qui pourrait représenter l'espace politique de la ville. La complexité engendrée par la dimension démesurée des villes contemporaines représente alors un frein, et non un tremplin, pour la démocratisation. Nous citons ici longuement Dewey qui décrit clairement cette complexité inhérente à la réalité urbaine et les difficultés qu'elle pose sur le plan politique.

Mais la taille même, l'hétérogénéité et la mobilité des populations urbaines, le vaste capital requis, le caractère technique des problèmes industriels abordés, tout cela finit bientôt par lasser l'attention de l'électeur moyen. [...] Les ramifications des questions portées à la connaissance du public sont si grandes et si embrouillées, les problèmes techniques impliqués sont si spécialisés, les détails sont si nombreux et si changeants que le public ne peut pas s'identifier lui-même et rester constant longtemps. Ce n'est pas qu'il n'y a pas de public ou un grand ensemble de personnes ayant un intérêt commun pour les conséquences des transactions sociales. Il y a trop de public, un public trop diffus, trop éparpillé et trop embrouillé dans sa composition. Et il y a de trop nombreux publics, car les actions conjointes suivies de conséquences indirectes, graves et persistantes, sont innombrables au-delà de toute comparaison ; et chacune d'elles croise les autres et engendre son propre groupe de personnes particulièrement affectées, tandis que presque rien ne fait le lien entre ces différents publics de sorte qu'ils s'intègrent dans un tout.⁸⁷

Devant ce lourd constat, faut-il conclure que la démocratisation est devenue chose impossible à l'heure de l'urbanisation généralisée et de la complexification des sociétés ? À notre avis, il faut éviter deux positions extrêmes à ce sujet : d'une part, l'idée que toute démocratisation de la ville serait impossible *a priori*, puis d'autre part la croyance que la ville serait *spontanément* un espace démocratique, possédant une essence propre qui la distinguerait radicalement de l'État, à la manière de certains théoriciens de la démocratie directe ou du municipalisme libertaire⁸⁸. Si l'histoire des villes montre que celles-ci ont parfois été les berceaux de la démocratie et d'autres fois des gouvernements autocratiques ou autoritaires⁸⁹, il en découle que la ville *peut* être plus ou moins démocratique, car la justice politique est une affaire de degré et concerne la capacité relative des individus à pouvoir prendre part aux décisions qui affectent leur vie. Autrement dit, il est toujours

⁸⁷ *Ibid.*, p.229-230

⁸⁸ Murray Bookchin, *Une société à refaire : vers une écologie de la liberté*, Écosociété, Montréal, 2011.

⁸⁹ Lewis Mumford, *La cité à travers l'histoire*, Marseille, Agone, 2011.

possible de démocratiser la démocratie⁹⁰, d'approfondir le champ politique afin d'inclure les personnes concernées au-delà de la simple représentation, les élus n'ayant pas toujours une connaissance claire des conséquences directes et indirectes de leurs décisions. La démocratie participative, basée sur le principe des intérêts affectés et l'implication active des individus concernés par différents enjeux, va donc à l'encontre des théories élitistes de la démocratie.

On suppose que les mesures politiques adoptées par les experts sont à la fois avisées et bienfaites, entendant par là qu'elles sont constituées de sorte qu'elles protègent les véritables intérêts de la société. L'obstacle insurmontable jalonnant le chemin de n'importe quelle autorité aristocratique est que, dans l'absence d'une voix articulée de la part des masses, le meilleur ne reste pas et ne peut rester le meilleur, le sage cesse d'être sage. Il est impossible aux intellectuels de monopoliser le type de connaissance devant être utilisée pour la régulation des affaires communes. Plus ils viennent à former une classe spécialisée, plus ils se coupent de la connaissance des besoins qu'ils sont censés servir.⁹¹

Cet argument renvoie au fossé épistémique généré par la professionnalisation politique et la concentration du pouvoir public, qui s'autonomise parfois des intérêts affectés qu'il est supposé représenter. Comment une « bonne gestion » des affaires communes est-elle possible sans une connaissance adéquate de ce qu'il faut gérer ? Ainsi, bien que le savoir des experts puisse représenter une condition nécessaire à l'élaboration d'une bonne décision, il ne saurait constituer une condition suffisante pour fonder l'efficacité, la justice et la légitimité des décisions politiques.

Cette conception épistémique de la démocratie met en relief la valeur centrale de la délibération qui rend possible l'inclusion des multiples perspectives et intérêts affectés, la transformation des préférences et l'élaboration d'une décision collective appropriée⁹². Par ailleurs, les citoyens peuvent amener des informations pertinentes à prendre en considération au sein des délibérations sur le bien commun, en complétant les savoirs experts par le *savoir d'usage* des habitants qui font l'expérience directe de réalité urbaine.

⁹⁰ Bonaventura de Sousa Santos (dir.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, Verso, London, 2007.

⁹¹ John Dewey, *Le public et ses problèmes*, op. cit., p. 308-209.

⁹² David Estlund, *L'autorité de la démocratie : une perspective philosophique*, Hermann, Paris, 2011.

La sociologue Héloïse Nez définit ainsi cette notion centrale de la démocratie participative en milieu urbain :

Les « savoirs d'usage » sont les plus mobilisés dans l'urbanisme. S'appuyant sur l'expérience et la proximité, ils se réfèrent à la connaissance qu'a un individu ou un collectif de son environnement immédiat. Ce « savoir local » donne aux habitants une fine connaissance des usages et du fonctionnement permanent de leur territoire : « On sait tous où sont les problèmes. On sait où sont les dangers de la circulation, on sait où sont les dépôts d'ordures. On sait où sont les adolescents désœuvrés, on sait où sont les dealers de drogue. Ce sont des experts. C'est un fait : les gens connaissent bien l'endroit où ils vivent » (Forester, 2008, p. 112-113). S'appuyant sur la coutume, l'utilisation, la consommation et le maniement (Breviglieri, 2002), les savoirs d'usage viennent d'une pratique répétée d'un environnement, qui peut aussi s'inscrire dans la durée et constituer une mémoire des lieux.⁹³

Les savoirs d'usage des simples citoyens permettent ainsi de compléter les savoirs professionnels, lesquels peuvent s'articuler également aux *savoirs militants* et à l'*expertise associative* de différents acteurs de la société civile.⁹⁴ Nous reviendrons plus tard sur la diversité de ces formes de connaissance de la réalité sociale, mais nous pouvons indiquer avec une métaphore de Dewey l'importance de la prise en compte des préoccupations des personnes qui sentent, perçoivent et subissent les conséquences directes et indirectes de la réalité urbaine.

L'argument le plus solide en faveur des formes politiques de la démocratie même aussi rudimentaires que celles qui ont déjà été réalisées – le vote populaire, la règle de majorité, etc. –, c'est qu'elles en appellent dans une certaine mesure à la consultation et à la discussion, qui permettent de dévoiler les besoins et les troubles sociaux. [...] Celui qui porte la chaussure sait mieux si elle blesse et où elle blesse, même si le cordonnier compétent est meilleur juge pour savoir comment remédier au défaut.⁹⁵

Ainsi, même si la démocratie n'amène pas nécessairement l'organisation de publics clairs et bien organisés au sein d'un espace public unifié, elle permet aux individus et aux groupes d'exprimer leurs intérêts et d'influencer les décisions qui affectent la vie collective. Le caractère confus des externalités urbaines ne saurait représenter une réfutation définitive à

⁹³ Héloïse Nez, « Nature et légitimité des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *Sociologie*, no. 4, vol. 2, 2011, consulté le 22 janvier 2016. Pour les autres références : John Forester, « Participatory Planning and the Roots of Planning for Real: a Profile of Tony Gibson », *Planning Theory and Practice*, vol. 72, n° 4, 2008, p. 102-118 ; M. Breviglieri, « L'horizon de ne plus habiter et l'absence de maintien de soi en public », in D. Cefaï & I. Joseph (dir.), *L'héritage du pragmatisme*, L'Aube, La Tour-d'Aigues, 2002, p. 319-336.

⁹⁴ Héloïse Nez, « Nature et légitimité des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *op. cit.*

⁹⁵ John Dewey, *Le public et ses problèmes*, *op. cit.*, p. 300-310.

l'existence potentielle d'une ville démocratique. Si la démocratie requiert l'expression de problèmes en tous genres pour fonctionner, elle crée également les conditions politiques qui la rendent possible en permettant aux publics de faire entendre leur voix. L'inclusion des savoirs professionnels et profanes, des experts et des citoyens, est donc un élément clé de la démocratie. Celle-ci suppose l'inclusion des participants parce que leur motivation repose sur leurs intérêts affectés, et l'expression de ceux-ci à l'intérieur de la délibération fournit un savoir citoyen qu'il serait absurde d'exclure *a priori*. Autrement dit, le fardeau de la preuve tombe du côté de ceux qui veulent continuer à gouverner sans vouloir connaître davantage, en refusant de prendre en compte certains intérêts affectés parce que cela ne ferait pas leur affaire.

Si le principe des intérêts affectés, qui, à première vue, semblait aussi brillant que et limpide que Sirius une nuit d'hiver, s'est transformé en une galaxie diffuse de possibilités innombrables, il n'en demeure pas moins une bonne base de départ. Il donne aux personnes qui se sentent sérieusement touchées par des décisions une raison *prima facie* d'y participer et fait peser l'exclusive sur ceux qui veulent faire jouer les critères de la compétence et de l'économie à l'encontre des revendications des protestataires.⁹⁶

⁹⁶ Robert Dahl, *Après la révolution*, op. cit., p. 98.

Chapitre 3 : Fondements de la démocratie participative

3.1. Critique du gouvernement représentatif

Si l'égalitarisme démocratique radical suppose que tous les individus doivent avoir un accès égal aux moyens nécessaires pour participer de manière significative aux décisions collectives qui affectent leur vie, et que la ville représente un espace public dans lequel l'ubiquité des externalités affecte l'ensemble des activités urbaines, alors la démocratisation de la ville implique l'élargissement de l'influence des citoyens à tous les domaines ayant d'importantes conséquences publiques. Or, cette idée générale qui renvoie à l'ordre du désirable ne nous dit rien sur l'arrangement institutionnel concret qui pourrait donner corps à cet horizon démocratique. L'idéal participatif est-il réalisé de manière satisfaisante dans le cadre de la démocratie représentative, ou suppose-t-il quelques améliorations par des dispositifs de participation qui laissent inchangée la division structurelle du pouvoir politique ? La démocratie participative est-elle compatible avec le gouvernement représentatif, ou nécessite-t-elle la création d'un nouveau système politique ?

Aujourd'hui, il semble que les formes institutionnelles de la démocratie « conventionnelle » développées au cours des XIX^e et XX^e siècle – le gouvernement représentatif couplé à l'administration bureaucratique – soient incapables de résoudre convenablement les problèmes complexes relatifs aux enjeux sociaux, techniques, économiques et environnementaux des sociétés contemporaines, et des métropoles en particulier. La démocratie se réduit généralement à des élections compétitives pour le pouvoir, et la représentation politique a toujours plus de difficultés à réaliser les idéaux qu'elle est sensée promouvoir : l'engagement actif des citoyens, la formation de consensus par le dialogue, l'élaboration et l'implantation de politiques publiques capables d'assurer une économie dynamique et une société juste, etc.

Contrairement aux anarchistes et aux adeptes d'une démocratie directe pure, les adeptes d'un projet radical-démocrate comme Joshua Cohen et Archon Fung ne rejettent pas la

représentation en bloc. Néanmoins, ils considèrent que les insuffisances du gouvernement représentatif militent en faveur d'une participation publique plus large ; les citoyens doivent jouer un rôle plus direct et significatif dans la construction des politiques, des lois et des décisions qui touchent leur vie⁹⁷. Toute la question réside alors dans le rôle exact de la représentation dans le fonctionnement général du système politique ; la légitimité démocratique est-elle d'abord fondée sur la représentation, avec quelques dispositifs participatifs à la périphérie, ou repose-t-elle avant tout sur la participation citoyenne, avec un recours éventuel à des formes de représentation pour assurer le bon fonctionnement des institutions ?

Il ne s'agit pas ici de nuances mineures ou d'une simple querelle sémantique, car cette réflexion fondamentale renvoie aux débats constitutionnels à l'origine des républiques modernes. Par exemple, James Madison oppose la démocratie athénienne où « un petit nombre de citoyens s'assemblent pour conduire en personne le gouvernement »⁹⁸, en incluant le tirage au sort et l'élection de magistrats pour certaines tâches spécifiques, et le régime représentatif qui exclut toute influence directe du peuple sur l'élaboration des lois. Ainsi, la véritable différence entre les démocraties anciennes et les républiques modernes tient à « ce que celles-ci n'accordent absolument aucun rôle au peuple en corps, non à ce que celles-là n'accordent aucun rôle aux représentants du peuple. »⁹⁹ Pour Madison, le recours à la représentation ne découle pas d'abord de contraintes matérielles relatives à la grande taille des États modernes, mais d'un argument épistémique faisant valoir la supériorité intrinsèque de la représentation sur la participation citoyenne. Selon lui, la représentation permet :

d'épurer et d'élargir l'esprit public en le faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens dont la sagesse est le mieux à même de discerner le véritable intérêt du pays et dont le patriotisme et l'amour de la justice seront les moins susceptibles de sacrifier cet intérêt à des considérations éphémères et partiales. Dans un tel système, il peut fort bien se produire que la volonté

⁹⁷ Joshua Cohen, Archon Fung, « Le projet de la démocratie radicale », *Raisons politiques*, no. 42, 2011, p. 115.

⁹⁸ James Madison, « Federalist 10 », in A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers*, New American Library, 1961, p. 81.

⁹⁹ James Madison, « Federalist 63 », *op. cit.*, p. 387.

publique formée par les représentants du peuple s'accorde mieux avec le bien public que si elle était formulée par le peuple lui-même, rassemblé à cet effet.¹⁰⁰

De son côté, l'abbé Sieyès formulait un argument complémentaire à celui de Madison afin d'insister sur l'écart énorme qui sépare la démocratie participative où les citoyens se gouvernent eux-mêmes et le régime représentatif dans lequel ils confient l'exercice de leur pouvoir à un groupe de politiciens professionnels. Comme le souligne Bernard Manin dans son étude sur le gouvernement représentatif :

La supériorité du régime représentatif ne tenait pas tant, pour Sieyès, à ce qu'il produisait des décisions moins partiales et passionnelles, mais à ce qu'il constituait la forme de gouvernement la plus adéquate à la condition des « sociétés commerçantes » modernes où les individus sont avant tout occupés à produire et à redistribuer des richesses. Dans de telles sociétés, remarquait Sieyès, les citoyens n'ont plus le loisir nécessaire pour s'occuper constamment des affaires publiques, ils doivent donc, par l'élection, confier le gouvernement à des individus consacrant tout leur temps à cette tâche. Sieyès voyait avant tout la représentation comme l'application à l'ordre politique du principe de division du travail, principe qui constituait, à ses yeux, le progrès social.¹⁰¹

Cette conception fait écho à la distinction entre la liberté des anciens et la liberté des modernes formulée par Benjamin Constant : « Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie : c'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées ; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances. »¹⁰² Dans cet esprit, les fondateurs du gouvernement représentatif moderne comme Madison et Sieyès considèrent que la représentation n'est pas une simple modalité de la démocratie, mais une forme de gouvernement essentiellement différente et préférable à la démocratie, laquelle repose avant tout sur la participation directe des citoyens.

Or, nous pouvons avancer une série d'arguments mettant en évidence les défaillances de la représentation afin de relativiser les mérites de ce régime. Tout d'abord, la séparation institutionnelle du pouvoir de décision entre les gouvernants et les gouvernés – qui

¹⁰⁰ Madison, « Federalist 10 », *op. cit.*, p.82

¹⁰¹ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 2012, p.13

¹⁰² Benjamin Constant, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, Discours prononcé à l'Athénée royal de Paris, 1819.

constitue l'une des quatre dimensions du gouvernement représentatif¹⁰³ – augmente la distance entre les intérêts des citoyens et les conséquences des décisions prises par les élus. Les institutions et procédures du gouvernement représentatif génèrent ainsi un phénomène d'*aliénation politique* qui se manifeste par le gaspillage des ressources morales des citoyens. Claus Offe dégage trois dimensions de cette aliénation politique sur le plan temporel, social et cognitif.

En premier lieu, l'aliénation politique dans le temps résulte de la tension existant entre élections et décisions. Le mandat que les électeurs accordent au corps législatif s'étend sur une longue période pendant laquelle seront prises des décisions dont la nature et le contenu sont tout à fait inconnus au moment du vote, et sur lesquelles, par conséquent, les électeurs n'auront aucun contrôle ; ce problème est accentué par le « déficit de mémoire collective » qui résulte de l'action des médias et des stratégies de communication. En deuxième lieu, la dimension sociale du mécanisme d'aliénation est l'effet de ce qui peut apparaître comme un paradoxe : au fur et à mesure que la participation politique s'étend à des catégories plus larges et plus hétérogènes de la population, la classe politique des législateurs professionnels et des hauts fonctionnaires devient homogène du point de vue de sa formation et de son origine sociale, créant ainsi un hiatus croissant entre les citoyens et les politiciens. Enfin, et en relation étroite avec les deux modalités précédentes de l'aliénation, il se crée également une distance croissante entre le savoir, les valeurs et l'expérience quotidienne des citoyens ordinaires d'une part, et l'expertise des politiciens professionnels d'autre part. Ces divers aspects de l'aliénation politique peuvent engendrer deux effets aussi probables l'un que l'autre. Soit un comportement opportuniste et à courte vue des élites politiques qui ne se sentent plus obligés de se soumettre à des critères de rationalité politique et de responsabilité suffisamment exigeante. Soit une « déqualification » morale et politique de l'électorat et la diffusion d'attitudes cyniques à l'égard de la chose publique et de l'idée du bien public. Il n'est pas difficile de se rendre compte que ces deux effets, celui qui affecte l'élite et celui qui affecte les masses, sont susceptibles de se renforcer mutuellement.¹⁰⁴

De leur côté, Cohen et Fung insistent sur les déficits démocratiques du gouvernement représentatif quant à trois valeurs politiques fondamentales : la responsabilité, l'égalité et l'autonomie¹⁰⁵. Premièrement, le fait que les citoyens préfèrent déléguer complètement la gestion des affaires publiques à une élite pour vaquer à leurs affaires privées amène une

¹⁰³ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, p.18

¹⁰⁴ Claus Offe, Ulrich Preuß, « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage « efficace » des ressources morales ? », dans Claus Offe, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, L'Harmattan, Paris, 1997, p.223-224

¹⁰⁵ Joshua Cohen, Archon Fung, « Le projet de la démocratie radicale », *op. cit.*, p. 117-122.

déresponsabilisation civique jumelée à des possibles dérives de corruption de la part des gouvernants. Comme le souligne Rousseau dans une formule percutante, « sitôt que le service public cesse d'être la principale affaire des citoyens, et qu'ils aiment mieux servir de leur bourse que de leur personne, l'État est déjà près de sa ruine. »¹⁰⁶

La perte d'intérêt envers la chose publique, laquelle peut se manifester par le cynisme, l'indifférence ou l'apathie citoyenne, constitue alors un cercle vicieux : la faible participation contribue à l'atrophie des compétences civiques, favorisant ainsi la manipulation de l'opinion publique par les élites politiques et les discours populistes. Comme les citoyens peu qualifiés manquent d'habiletés et d'expériences démocratiques, ils hésitent à se prononcer sur les affaires publiques sauf à de rares occasions, ce qui mine leur jugement critique, affaiblit la qualité de l'espace public et freine la reddition de comptes (*accountability*) chez les dirigeants. Il va sans dire que la participation vise précisément à renverser cette tendance par le développement des capacités civiques et la responsabilisation des citoyens sur les enjeux qui les concernent. Comme le souligne Cornelius Castoriadis, « la principale éducation dans la politique est la participation active aux affaires [publiques], ce qui implique une transformation des institutions qui incite à cette participation et qui la rend possible, alors que les institutions actuelles repoussent, éloignent, dissuadent les gens de participer aux affaires. »¹⁰⁷

Deuxièmement, bien que l'égalité constitue l'une des idées centrales des démocraties représentatives modernes, celle-ci reste bien souvent limitée à l'égalité politique formelle. Plusieurs luttes sociales ont certes permis d'élargir les droits démocratiques afin que le suffrage ne soit plus limité par diverses formes de discrimination en termes de classe, genre, race ou tout autre statut social, mais de nombreuses inégalités socioéconomiques continuent de donner des avantages aux couches sociales fortunées (qui possèdent la richesse, les compétences et/ou le prestige pour accéder aux postes de pouvoir)¹⁰⁸ et aux

¹⁰⁶ Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, chap. 3, 15, Flammarion, Paris, 2001, p. 133.

¹⁰⁷ Cornelius Castoriadis, *La montée de l'insignifiance*, entretien avec Daniel Mermet, novembre 1996, consulté le 23 janvier 2016. <http://la-bas.org/la-bas-magazine/textes-a-l-appui/cornelius-castoriadis-le-triomphe-de-l-insignifiance>

¹⁰⁸ Robert Dahl, *Who governs? Democracy and power in an American city*, Yale University Press, New Haven, 1965.

grandes entreprises qui ont un accès privilégié aux institutions politiques. Les élections compétitives favorisent la concentration des intérêts (un petit nombre d'acteurs bénéficiant du contrôle des institutions), surtout lorsque d'autres canaux d'influence politique restent limités. C'est pourquoi l'égalitarisme démocratique radical propose de renforcer la participation et la délibération pour améliorer l'égalité politique : la délibération remplace le pouvoir de ceux qui disposent de plus de ressources par la force du meilleur argument, tandis que la participation substitue le pouvoir de l'argent organisé par l'organisation des citoyens afin de contester la concentration des intérêts et les différents systèmes de domination économique, politique et sociale.¹⁰⁹

Troisièmement, le gouvernement représentatif ne parvient pas à garantir l'autonomie politique, c'est-à-dire la capacité des citoyens à vivre selon des lois qu'ils ont eux-mêmes élaborées. Pour répondre à cette objection, les théories pluralistes insistent sur l'impossibilité d'atteindre systématiquement des consensus dans les sociétés modernes, la meilleure approximation de l'idéal démocratique restant une « polyarchie ». Cette expression désigne « la démocratie représentative telle que nous la connaissons dans la pratique, c'est-à-dire un système s'appuyant sur un vaste collège électoral, offrant de nombreuses occasions de s'opposer au gouvernement et de le contester au cours d'élections, comprenant des partis politiques rivaux, donnant la possibilité de démettre de leurs fonctions des personnages officiels battus à la suite d'élections honnêtement menées, et ainsi de suite. »¹¹⁰ Or, cette description de la « démocratie réellement existante » ne peut fournir un idéal d'auto-gouvernement permettant d'élargir la participation et de garantir l'autonomie des citoyens. Comme le montrent Fung et Cohen :

Dans un système représentatif concurrentiel, les résultats politiques sont le fruit des capacités différenciées à mobiliser des groupes ; de l'équilibre des intérêts soutenus par des moyens financiers ou des électeurs ; des arrangements complexes de la fabrique législative ; ou encore des intérêts privés contrôlant les aspects du gouvernement qui les concernent le plus directement. Au mieux, ce processus reflète une négociation honnête entre des intérêts contradictoires, et non un idéal d'autogouvernement.¹¹¹

¹⁰⁹ Joshua Cohen, Archon Fung, « Le projet de la démocratie radicale », *op. cit.*, p. 118.

¹¹⁰ Robert Dahl, *Après la révolution*, *op. cit.*, p.115.

¹¹¹ Joshua Cohen, Archon Fung, « Le projet de la démocratie radicale », *op. cit.*, p. 119.

À l'inverse, la démocratie participative et délibérative considère que les lois et les décisions publiques doivent découler d'un processus par lequel les citoyens proposent des solutions pour résoudre des problèmes communs en s'appuyant sur des justifications rationnelles et argumentées. Bien qu'il puisse souvent ne pas y avoir d'accord unanime sur le poids relatif des différentes raisons, valeurs et intérêts en jeu, l'idéal délibératif soutient que la discussion publique doit permettre d'exprimer et d'évaluer collectivement les facteurs pertinents pour guider la décision. Il ne s'agit pas ici de nier les divergences d'intérêts et les conflits qui peuvent surgir entre les participants, mais d'insérer ce débat à l'intérieur d'un cadre institutionnel où les décisions politiques ne seront pas le résultat d'une simple lutte de pouvoir ou de manœuvres stratégiques, mais le fruit d'une délibération démocratique permettant d'aboutir à des choix plus équitables, légitimes et basés sur des normes partagées.¹¹²

En mettant de l'avant ces quelques limites du gouvernement représentatif, notre objectif est de montrer que ce système politique bien établi ne permet pas de réaliser convenablement une série de valeurs politiques fondamentales comme la responsabilité, l'égalité, l'autonomie, et encore moins l'idéal normatif de l'égalitarisme démocratique radical basé sur une définition large de la justice sociale et le principe des intérêts affectés. Évidemment, cette critique du régime représentatif ne saurait constituer un argument fatal invitant à se débarrasser de ce système du jour au lendemain ; à l'instar du capitalisme dont nous pouvons déplorer les nombreux travers et injustices que ce système génère en termes d'exploitation, d'inégalités ou de destruction environnementale,¹¹³ plusieurs soulignent qu'il faut tout de même se contenter de ce système économique comme un moindre mal à défaut d'avoir une alternative globale. D'où l'importance de fournir un cadre théorique adéquat pour définir un nouveau système politique désirable et viable pour remplacer les institutions actuelles. C'est ce que nous allons esquisser dans la prochaine section qui établira les principes politiques et institutionnels de la démocratie participative.

¹¹² *Ibid.*, p. 119-120.

¹¹³ Voir à ce sujet onze arguments synthétiques critiquant le capitalisme dans Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias*, *op. cit.*, p. 33-85.

3.2. Principes politiques et institutionnels

Si la démocratie participative n'est pas incompatible a priori avec la représentation, cette dernière ne saurait représenter le *fondement* des institutions politiques qui doivent plutôt veiller au renforcement de la participation citoyenne. Comme le souligne Maximilien Robespierre dans un discours qu'il adresse à la Convention nationale le 7 février 1794 : « la démocratie est un État où le peuple souverain, guidé par des lois qui sont son ouvrage, fait par lui-même tout ce qu'il peut bien faire, et par des délégués tout ce qu'il ne peut pas faire lui-même »¹¹⁴. Ainsi, la démocratie participative se distingue du gouvernement représentatif dans le fait que la première cherche à accroître la sphère où le peuple « fait par lui-même tout ce qu'il peut bien faire », alors que le second se contente de déléguer la quasi-totalité du pouvoir politique à des représentants. Or, comme la notion de participation est une catégorie relativement « fourre-tout » prêtant à des interprétations contradictoires dans l'espace public, nous devons entrer plus profondément dans l'analyse conceptuelle de cette idée névralgique avant d'aborder la question du design institutionnel des conseils de quartier.

De nombreux exemples d'innovations démocratiques fondées sur la participation citoyenne émergent à travers différentes villes du monde, comme les conseils scolaires locaux et la police de proximité à Chicago (États-Unis), le budget participatif de Porto Alegre (Brésil), ou la réforme des *Grama panchayats* permettant une planification décentralisée de l'État via les conseils municipaux au Kerala (Inde)¹¹⁵. Bien que ces institutions possèdent des caractéristiques singulières, des applications différentes et une portée variée selon les cas, il n'en demeure pas moins qu'elles représentent toutes des alternatives désirables, viables et faisables. Si le design institutionnel nécessite toujours une attention particulière au contexte local et national – les métropoles du Nord et les bidonvilles du Sud ne présentant pas les mêmes contraintes et possibilités par exemple – il s'avère que les discours,

¹¹⁴ Cité dans M. Agostino, S. Guillaume, J. CL Drouin, J. Herpin, *Textes d'histoire contemporaine, Vol. 1. Le XIX^e siècle*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 1995, p. 99.

¹¹⁵ Pour une analyse plus détaillée de ces innovations démocratiques, voir Archon Fung, Erik Olin Wright, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, New York, 2003.

pratiques et dispositifs faisant la promotion de la participation traversent les frontières géographiques et culturelles et se traduisent dans différents contextes.

Or, cette circulation des discours et des pratiques de la participation ne va pas sans poser problème ; sous un même nom qui semble désigner la même institution peuvent se cacher de nombreuses variations qui n'ont souvent rien à voir avec la démocratie participative au sens précis que nous allons établir par la suite. Pour prendre l'exemple du budget participatif qui représente l'un des archétypes de l'idéal participatif dans la littérature académique et militante, des chercheurs ont développé une typologie distinguant six modèles sous-jacents de ce dispositif : 1) le modèle de Porto Alegre adapté pour l'Europe ; 2) la participation des intérêts organisés ; 3) des fonds communautaires locaux ; 4) des tables de négociation public/privé ; 5) une participation de proximité ; 6) une simple consultation sur les finances publiques.¹¹⁶ Il ne s'agit pas ici de reprendre cette typologie issue des sciences politiques pour établir les fondements normatifs de la participation, mais d'illustrer la diversité foisonnante d'usages de ce concept et des institutions qui s'en réclament, lesquelles ne permettent pas toujours aux citoyens ordinaires de prendre part aux décisions qui les concernent. Carole Pateman souligne son scepticisme à cet égard, la rhétorique de la participation dissimulant bien souvent des formes de gouvernance faiblement démocratiques.

For instance, numerous examples provided in the World Bank's *Participatory Budgeting* describe a variety of measures in developing countries to allow for citizens or NGOs to send signals to government, to provide feedback, to be consulted or to monitor government performance. A good example of the latter is a system of report cards set up by an NGO in Bangalore in 1999 that provided information on citizens' satisfaction with government services. Report cards have since expanded to other Indian cities and to other countries. This is a good idea, and providing that governments actually listen and change their policies, measures such as this can improve people's lives. My difficulty is in seeing what such examples have to do with participatory budgeting.¹¹⁷

C'est pourquoi il est essentiel de définir les principes politiques qui serviront de critères pour évaluer les institutions démocratiques et guider le design des dispositifs participatifs.

¹¹⁶ Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röke, « Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, no.1, 2008, p. 169-170.

¹¹⁷ Carole Pateman, « Participatory Democracy Revisited », *ASPA Presidential Address*, Vol. 10, No. 1, 2012, p. 14.

Le modèle normatif qui semble le plus approprié à l'égalitarisme démocratique radical évoqué précédemment est celui de l'*Empowered Participatory Governance* (EPG) tel que théorisé par Archon Fung et Erik Olin Wright. Nous le traduirons simplement par le terme « démocratie participative », à la manière des sociologues et politologues Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer qui distinguent cette perspective d'autres modèles participatifs comme l'approche managériale (néolibérale), la modernisation participative (social-démocrate) et la démocratie de proximité (social-libérale)¹¹⁸.

Nous n'utiliserons pas le terme équivoque de « gouvernance » parce que cette notion floue renvoie soit au sens trivial du mode d'organisation des décisions collectives, soit au champ lexical controversé de la « bonne gouvernance » introduit par le nouveau management public, lequel représente un paradigme devenu hégémonique dans la gestion des organisations privées, publiques et associatives. Le philosophe Alain Deneault a développé une critique corrosive de cette idéologie apparue dans les années 1980 en montrant qu'elle consiste à adapter l'État aux intérêts et à la culture de l'entreprise privée, en accompagnant un processus de privatisation des services publics, la clientélisation des citoyens, la mise à l'écart du politique par l'art de la saine gestion, etc.¹¹⁹ Bien qu'il soit sans doute exagéré d'employer le vocable de « management totalitaire » employé par l'auteur, des sociologues ont observé que la participation publique est souvent conçue selon ce modèle managérial¹²⁰.

Par ailleurs, nous n'essayerons pas de traduire le terme « *empowered* », car les équivalents français du mot « *empowerment* » frôlent parfois le ridicule.¹²¹ Contrairement à ce dernier terme qui renvoie d'abord à une *pratique* émancipatrice d'apprentissage et de renforcement des capacités d'action des groupes sociaux défavorisés dans une perspective de transformation sociale¹²², l'adjectif *empowered* désigne plutôt une *qualité* des institutions

¹¹⁸ Marie-Hélène Bacqué *et al.*, « La démocratie participative, modèles et enjeux », *op. cit.*, p.293-307

¹¹⁹ Alain Deneault, *Gouvernance. Le management totalitaire*, Lux, Montréal, 2013.

¹²⁰ Marie-Hélène Bacqué *et al.*, « La démocratie participative, modèles et enjeux », *op. cit.*, p.294.

¹²¹ Le terme *empowerment*, qui désigne le développement du pouvoir d'agir des individus ou des groupes sociaux pour transformer leurs conditions sociales, économiques et politiques, est parfois traduit par capacitation, autonomisation, responsabilisation ou même empouvoirement.

¹²² Il s'agit ici de l'interprétation critique-radical de ce concept, décrite par Marie-Hélène Bacqué, Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte, Paris, 2013, p.15-16

de la participation et la délibération qui seraient dotées de pouvoirs substantiels (et non simplement symboliques). Autrement dit, les institutions de la démocratie participative doivent offrir la possibilité aux citoyens de participer plus directement aux décisions qui affectent leur vie, au-delà de l'influence communicationnelle de l'opinion publique et des élections. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la démocratie participative n'implique pas le rejet de la représentation, laquelle devient plutôt l'une des modalités de la participation citoyenne qui doit se déployer sous différentes formes à tous les niveaux. Il s'agit donc essentiellement d'un régime politique hybride, qui articule la représentation avec des procédures de démocratie directe et semi-directe.

Cette perspective conceptualise ainsi l'émergence embryonnaire d'un quatrième pouvoir, celui des citoyens lorsqu'ils participent à la prise de décision, directement (en assemblée générale ou à travers des référendums), à travers des petits groupes tirés au sort (jurys berlinois), ou à travers des délégués étroitement contrôlés (budgets participatifs, structures de développement communautaire) – plutôt que de s'en remettre à des représentants classiques. Ce quatrième pouvoir viendrait s'articuler aux trois pouvoirs classiques (le législatif, l'exécutif et le judiciaire), aboutissant à une forme mixte. Dans cette optique, l'institutionnalisation de la « participation » est loin de correspondre à chaque fois à l'émergence d'une réelle « démocratie participative », mais elle doit dans certains cas être analysée à l'aide de cette notion.¹²³

Pour préciser la forme concrète de la démocratie participative, Fung et Wright dégagent trois principes normatifs et trois caractéristiques institutionnelles qui permettent d'évaluer les innovations démocratiques et de guider le design d'institutions politiques émancipatrices. Les trois premiers principes (orientation pratique, participation, délibération) montrent en quoi ces institutions démocratiques sont désirables, tandis que les trois caractéristiques (décentralisation, coordination, et transformation politique) permettent d'assurer leur viabilité et leur faisabilité¹²⁴.

1) Orientation pratique : Le premier trait qui caractérise ces innovations institutionnelles réside dans le fait qu'elles sont conçues pour résoudre des problèmes concrets. Bien qu'elles soient parfois initiées par des mouvements sociaux et des partis politiques, ces

¹²³ Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *op. cit.*, p. 37.

¹²⁴ Archon Fung, Erik Olin Wright, « Thinking about Empowered Participatory Governance », *op. cit.*, p. 15-24.

innovations diffèrent fondamentalement des approches conflictuelles et des luttes pour le pouvoir pour se concentrer sur des enjeux pratiques : maintien de la sécurité publique de proximité, gestion durable du territoire, élaboration de budgets équilibrés, etc. Autrement dit, même si ces institutions peuvent s'inscrire dans une perspective globale de transformation sociale, leur principe interne de fonctionnement renvoie à des champs d'intervention particuliers, dont l'efficacité dépasse souvent celui de l'État administratif ou du marché¹²⁵.

De plus, ces innovations démocratiques permettent souvent une redistribution des ressources matérielles et sociales, à la manière du budget participatif de Porto Alegre qui permit d'améliorer substantiellement le système de voirie, d'eau courante, de collecte d'ordures et de logement social dans les quartiers défavorisés de la ville¹²⁶. L'orientation pratique de ces institutions favorise également la coopération et le dialogue, les problèmes concrets à résoudre permettant d'atténuer les querelles idéologiques. Le risque de cette « orientation pratique » est évidemment de détourner le public de conflits sociaux plus importants (comme un système fiscal injuste ou les droits de propriété qui favorisent la spéculation immobilière), en limitant l'attention du public sur des enjeux étroits. Il sera question plus tard des critères procéduraux nécessaires pour coupler les avantages pratiques en terme d'efficacité avec des mécanismes de redistribution et de prise en compte des conflits sociaux plus larges qui peuvent avoir une incidence sur ces institutions.

2) *Participation* : Le cœur de la démocratie participative réside dans la création de nouveaux canaux de participation *bottom-up* permettant aux personnes directement affectées par divers problèmes de mettre en œuvre leurs connaissances, intelligence et intérêts dans la formulation des solutions pratiques. Ce principe de participation directe repose sur deux principaux arguments. D'une part, la résolution effective de certains problèmes publics complexes requiert souvent la prise en compte de la variété des expériences citoyennes, les habitants et autres personnes sur le terrain ayant un accès

¹²⁵ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

¹²⁶ Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », dans Archon Fung, Erik Olin Wright (dir.), *Deepening Democracy*, op. cit., p. 50-51.

privilegié à des connaissances que des experts éloignés et étroitement formés ne possèdent pas. Dans le cas de la ville, qui est définie par l'inextricabilité des externalités, cet argument est encore plus probant, les experts ne pouvant se fonder sur une autorité épistémique infaillible.

D'autre part, la participation directe des citoyens mobilisés et d'autres acteurs de la société civile améliore la reddition de comptes (*accountability*) des dirigeants et réduit la longueur de la chaîne de rétroaction (*feedback loop*) entre les autorités publiques (élus, fonctionnaires) et les citoyens. Pour reprendre l'exemple de Porto Alegre, le processus participatif contribua à réduire le clientélisme et la corruption en favorisant une gestion collective et transparente du budget municipal. Le principe participatif n'exclut pas le rôle parfois crucial des experts, mais souligne qu'ils ne possèdent pas le pouvoir exclusif de prendre d'importantes décisions. Leur rôle est de faciliter la délibération publique en favorisant une synergie entre les savoirs experts et les savoirs citoyens, et non de se prémunir contre un contrôle populaire des décisions politiques¹²⁷.

3) *Délibération* : Le principe délibératif désigne le fait que les décisions découlant du processus participatif doivent être basées sur un échange d'arguments permettant de formuler des choix collectifs basés sur des raisons acceptables par tous. La résolution des problèmes doit ainsi découler d'un échange constructif où les individus essaient de se persuader mutuellement en invoquant des arguments du type « nous devrions faire X parce que c'est juste », ou « nous pourrions faire Y parce que c'est plus efficace et meilleur pour le groupe dans son ensemble ». Le principe délibératif ne suppose pas que les participants soient altruistes ou qu'ils doivent absolument converger sur un consensus en termes de valeurs, de stratégies ou de perspectives. Comme le souligne Fung et Wright : « Real-world deliberations are often characterized by heated conflict, winners, and losers. The important feature of genuine deliberation is that participants find reasons that they can accept in collective actions, not necessarily ones that they completely endorse or find maximally advantageous. »¹²⁸

¹²⁷ Archon Fung, Erik Olin Wright, « Thinking about Empowered Participatory Governance », *op. cit.*, p. 17.

¹²⁸ *Ibid.*, p.17

Cette nuance est importante, car dans le cadre d'une délibération publique au sein de la ville, le nombre d'habitants, la distance sociale entre les citoyens et la forte hétérogénéité des modes de vie excluent d'emblée toute forme de consensus *a priori* et même *a posteriori* sur les visions compréhensives du bien, l'intérêt général ou le bonheur du plus grand nombre. Cela n'implique pas pour autant qu'aucune décision collective ne puisse découler du processus participatif, car il est toujours possible d'accompagner la délibération d'un mécanisme de choix social comme le vote à main levée ou le vote secret, le référendum, etc. Nous décrivons dans la troisième partie la forme procédurale permettant d'associer la participation délibérative à des mécanismes décisionnels.

Par ailleurs, plusieurs théoriciens de la délibération dans la lignée de Habermas mettent de l'avant l'idée d'une « mise entre parenthèses » de l'intérêt personnel et de la rationalité stratégique, les participants devant viser un accord commun basé sur la rationalité communicationnelle¹²⁹. En ce sens, les individus doivent exprimer leurs préférences et formuler leurs intérêts privés par des arguments impartiaux et acceptables par autrui (la force civilisationnelle de l'hypocrisie décrite par Jon Elster)¹³⁰, afin de parvenir à une décision collective fondée sur l'accord rationnel et non sur un compromis basé sur l'échange de promesses et de menaces. Cette distinction entre argumentation et négociation représente l'un des piliers de la démocratie délibérative ; la raison publique permettrait de résoudre des conflits de manière plus équitable, car l'« effet multiplicateur de l'impartialité » ferait en sorte que « la présence de quelques acteurs authentiquement impartiaux peut forcer ou inciter des acteurs intéressés à se comporter comme s'ils étaient, eux aussi, guidés par des motivations identiques »¹³¹.

Or, la distinction conceptuelle entre délibération et négociation s'avère floue dans les processus participatifs réels, où se mélangent souvent des échanges d'arguments, des processus d'agrégation des préférences par le vote, des marchandages, des manipulations de la volonté générale pour avancer des intérêts particuliers, la rhétorique, l'usage de

¹²⁹ Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, Paris, 1987.

¹³⁰ Jon Elster, « L'usage stratégique de l'argumentation », *Négociations*, 2005/2, n° 4, p. 59-82.

¹³¹ *Ibid.*, p. 79.

formes subtiles de pouvoir, etc. Si Fung et Wright soulignent que la délibération représente un principe normatif qui doit servir d'idéal régulateur pour déterminer les paramètres institutionnels et les procédures à suivre pour atténuer les conflits, une véritable théorie critique de la démocratie délibérative doit non pas mettre entre parenthèses les rapports de pouvoir au sein des institutions participatives, mais révéler les intérêts asymétriques, les désaccords potentiels et les intérêts brimés de certains groupes particulier afin d'assurer la justice sociale en termes de redistribution, reconnaissance et participation.

Il ne s'agit pas ici de critiquer toute forme de consensus comme étant le fruit d'une hégémonie et de rejeter en bloc la délibération pour promouvoir une démocratie radicale de type agonistique à la manière de Chantal Mouffe¹³². Il semble plus judicieux de rejeter le formalisme des conceptions dominantes de la démocratie délibérative par une critique féministe inspirée des travaux de Nancy Fraser, Iris Marion Young et Jane Mansbridge, qui proposent d'*élargir* la délibération pour inclure l'intérêt personnel, les émotions, les conflits, les inégalités et la reconnaissance des groupes sociaux¹³³. Nous reviendrons dans le troisième chapitre sur les modalités procédurales permettant de déterminer le degré de délibération et de désaccord requis pour que les institutions participatives demeurent fonctionnelles, justes et inclusives.

Enfin, la démocratie participative se distingue des diverses théories de la démocratie délibérative par le poids relatif des critères de participation et de délibération. Les principaux théoriciens de la démocratie délibérative s'attardent au processus de formation de l'opinion publique par l'argumentation, de sorte que la participation citoyenne devient une *modalité contingente* de la délibération qui peut s'incarner au parlement, dans l'espace public diffus ou des mini-publics consultatifs. Par contraste, le paradigme de la démocratie participative considère la délibération comme une *dimension nécessaire* de la participation qui doit s'étendre à tous les domaines. Carole Pateman insiste ainsi sur la nécessité de

¹³² Chantal Mouffe, *Le politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, La Découverte, Paris, 1994.

¹³³ Nancy Fraser, « Repenser la sphère publique : une contribution à la critique de la démocratie telle qu'elle existe réellement », *Hermès*, no.31, 2001, p.125-156 ; Iris Marion Young, « Communication et altérité. Au-delà de la démocratie délibérative », dans Charles Girard, Alice Le Goff, *La démocratie délibérative*, Hermann, Paris, 2010, p. 297-326 ; Jane Mansbridge, « Practice-Tought-Practice » dans *Deepening Democracy*, p. 175-199.

dépasser l'engouement pour les expérimentations formelles de démocratie délibérative en replaçant la délibération dans une perspective plus large. Il faut dès lors examiner plus sérieusement la relation entre les capacités délibératives des individus et les structures de pouvoir, démocratiser la démocratie et transformer les institutions politiques pour former une société participative¹³⁴.

4) *Décentralisation* : Comme la démocratie participative cible des problèmes spécifiques et favorise une participation localisée dans l'espace géographique, sa forme institutionnelle requiert une réorganisation substantielle de l'appareil d'État. Elle implique donc une *décentralisation* politique et administrative du pouvoir vers des unités locales, et non une simple *déconcentration* bureaucratique qui préserve la subordination des institutions locales au gouvernement central. La principale différence entre la décentralisation et la déconcentration réside dans le statut juridique et l'autonomie relative des unités locales : la première consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui, tandis que la seconde consiste à implanter dans des circonscriptions locales administratives des autorités administratives représentant l'État, ces autorités étant dépourvues de toute autonomie et de personnalité morale¹³⁵. Cette distinction conceptuelle est illustrée par deux formules élégantes de l'homme politique français Odilon Barrot : dans le premier cas « on peut gouverner de loin mais on n'administre bien que de près », alors que dans le second, « c'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche. » Comme disait René Lévesque dans le Livre blanc sur la décentralisation :

Il est aujourd'hui urgent de réviser la répartition des pouvoirs au sein de notre collectivité. Cette révision doit se faire en rapprochant des citoyens les pouvoirs de décision et en revalorisant les autorités les plus près d'eux pour assurer l'ensemble des services qui affectent la vie de tous les jours. Une telle révision implique bien sûr des moyens financiers adéquats mais aussi un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités. Cette révision, c'est la décentralisation.¹³⁶

¹³⁴ Carole Pateman, « Participatory Democracy Revisited », *ASPA Presidential Address*, Vol. 10, No. 1, 2012, p. 10.

¹³⁵ Vie publique, « Qu'est-ce que la décentralisation ? », consulté en ligne le 23 janvier 2016 : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-decentralisation.html>

¹³⁶ Extrait du Livre blanc sur la décentralisation, cité dans Maurice Bernier, Roméo Bouchard (dir.), *Libérer les QuébecS. Décentralisation et démocratie*, Écosociété, Montréal, 2007, p.148.

Le principe de décentralisation implique un réel transfert du pouvoir vers des unités locales qui ne peuvent demeurer simplement des instances consultatives ; elles doivent devenir des parties intégrantes de l'État, dotées d'une autonomie et d'une autorité publique substantielle. La justification normative de la décentralisation politique reprend essentiellement les mêmes raisons épistémiques et pratiques qui justifient l'élargissement de la participation, car le transfert de pouvoirs substantiels au niveau local permet de rendre possible une participation et une délibération effective qui ne seraient pas possible à une échelle plus élevée.

Évidemment, cette idée ne suppose pas que la totalité des pouvoirs publics devraient être transférés à l'échelon local, à la manière du municipalisme libertaire qui milite en faveur de l'abolition de l'État par la décentralisation politique et physique des grandes villes et l'instauration d'une confédération de petites municipalités auto-gouvernées¹³⁷. Mais la démocratie participative requiert une maximisation de la décentralisation dans une perspective de subsidiarité, principe selon lequel la responsabilité de l'action publique doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre un problème elle-même.¹³⁸

Comme la décentralisation au sein de la ville demeure une question complexe, celle-ci sera développée davantage dans le deuxième chapitre abordant la métropolisation et la « gouvernance multi-niveaux » qui caractérise les régimes politiques des villes contemporaines. L'ubiquité des externalités urbaines nécessite de repenser le problème des « boîtes gigognes » qui combine un système de représentation au niveau régional et municipal, avec une démocratie directe au niveau local pour favoriser la participation citoyenne. L'objectif de cette thèse consiste ainsi à répondre positivement à cette question formulée par Dahl : « Pouvons-nous créer ou préserver des unités plus petites que des géants tels que l'État-nation ou la mégapole, qui aient, ou du moins pourraient avoir des pouvoirs suffisants pour que la participation à leurs décisions soit vraiment importante ? »¹³⁹ La détermination de la dimension appropriée du quartier, permettant un

¹³⁷ Janet Biehl, *Le municipalisme libertaire. La politique de l'écologie sociale*, Écosociété, Montréal, 2013.

¹³⁸ Andreas Føllesdal, « Survey Article : Subsidiarity », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, no. 2, 1998, p. 231-259.

¹³⁹ Robert Dahl, *Après la révolution*, *op. cit.*, p. 211.

certain équilibre entre l'efficacité de l'action publique, la participation démocratique et la justice sociale, représente un problème de design institutionnel qui sera abordé dans le prochain chapitre.

5) *Coordination* : Bien que la décentralisation implique que les unités locales doivent jouir de pouvoirs substantiels et d'une certaine autonomie, celles-ci ne doivent pas opérer en vase clos comme des micro-États ou des corps politiques souverains. Iris Marion Young a bien montré qu'une autonomie radicale au niveau local n'est pas viable ni même désirable. Selon elle, une confédération d'unités atomisées peut en effet accentuer les inégalités entre les quartiers plus ou moins fortunés, et entraîner de sérieux problèmes d'action collective.¹⁴⁰ Il faut donc une décentralisation *coordonnée*, qui se distingue à la fois de la décentralisation pure et du centralisme démocratique, grâce à des mécanismes de communication et de reddition de comptes qui donnent un rôle significatif aux échelons supérieurs sans miner l'autorité des unités locales.

Par exemple, le gouvernement régional ou municipal pourrait renforcer la qualité délibérative et favoriser : la résolution de problèmes à l'échelle locale par une coordination et une redistribution des ressources ; la prise en charge de problèmes impossibles à résoudre au niveau des quartiers ; la médiation des conflits entre diverses unités locales ; le soutien aux institutions participatives lorsque celles-ci rencontrent des difficultés, etc. L'idée est donc de combiner le pouvoir local avec une supervision centrale, une autonomie relationnelle des quartiers avec un gouvernement régional à l'échelle métropolitaine. Le principe de décentralisation appelle donc celui de la coordination, basé sur le principe de suppléance selon lequel lorsque les problèmes excèdent les capacités d'une petite entité, l'échelon supérieur a le devoir de la soutenir dans les limites du principe de subsidiarité¹⁴¹.

6) *Transformation politique* : La dernière caractéristique institutionnelle de la démocratie participative est la transformation des institutions politiques officielles. Elle se distingue ainsi de la plupart des mouvements sociaux urbains, de l'organisation communautaire, des

¹⁴⁰ Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, op. cit., p. 248-256.

¹⁴¹ Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 228-235.

corporations de développement économique local et des diverses formes d'*empowerment*¹⁴² qui visent l'auto-organisation des citoyens et le renforcement du pouvoir d'agir des habitants. Même si ces diverses formes de mobilisation peuvent favoriser la résolution de problèmes concrets par leur prise en charge directe, une forte participation citoyenne et même le développement des capacités délibératives des habitants, elles cherchent à influencer l'État de l'extérieur sans changer les institutions publiques, en essayant de « changer le monde sans prendre le pouvoir » pour reprendre l'expression célèbre de John Holloway.¹⁴³

Par contraste, la démocratie participative requiert l'institutionnalisation de la participation et de la délibération afin que l'État puisse fournir un égal accès aux moyens politiques permettant de participer de manière significative aux décisions collectives qui affectent la vie des citoyens. Cette perspective est donc centrée sur l'État et ne se limite pas à une approche volontariste, fondée sur l'auto-organisation au sein de la société civile ou les simples initiatives citoyennes, aussi intéressantes qu'elles soient. Par exemple, l'institution de la démocratie directe consiste davantage à transformer les conseils d'arrondissements représentatifs en conseils de quartiers décisionnels fondés sur la participation citoyenne, qu'à développer des assemblées populaires autonomes de quartier parallèlement aux institutions officielles afin de mener des luttes locales sur des enjeux particuliers. Comme le souligne Fung et Wright :

These experiments are thus *less* « radical » than most varieties of activist self-help in that their central activity is not « fighting the power ». But they are *more* radical in that they have larger reform scopes, are authorized by state or corporate bodies to make substantial decisions, and, most crucially, try to change the central procedures of power rather than merely attempting occasionally to shift the vector of its exercise.¹⁴⁴

Ce dernier principe de transformation politique implique qu'il n'y a pas une *différence de degré* entre la démocratie participative et le gouvernement représentatif, un simple ajout de dispositifs participatifs dans une structure institutionnelle inchangée, mais une *différence qualitative* qui caractérise un nouveau régime politique émergent par la mise en place

¹⁴² Marie-Hélène Bacqué, Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, op. cit., p. 5-20.

¹⁴³ John Holloway, *Changer le monde sans prendre le pouvoir. Le sens de la révolution aujourd'hui*, Lux, Montréal, 2007.

¹⁴⁴ Archon Fung, Erik Olin Wright, « Thinking about Empowered Participatory Governance », op. cit. p. 22.

d'institutions qui préfigurent une autre société. Nous entrons ici dans l'univers de la spéculation, mais l'idéal normatif de la démocratie participative telle que nous l'entendons implique une transformation substantielle des institutions existantes pour laisser beaucoup plus d'espace à la participation citoyenne directe, et non seulement quelques changements de surface. Les utopies concrètes comme les conseils de quartier décisionnels doivent donc être comprises comme des *réformes transformatrices du système politique actuel*. Comme le souligne Nancy Fraser, « les remèdes correctifs à l'injustice sont ceux qui visent à corriger les résultats inéquitables de l'organisation sociale sans toucher à leurs causes profondes. Les remèdes transformateurs, pour leur part, visent les causes profondes. L'opposition se situe entre symptômes et causes, et non entre changement graduel et transformation radicale. »¹⁴⁵

D'un point de vue pragmatique, il pourrait sembler préférable d'introduire dès maintenant des réformes correctives réalisables même si celles-ci laissent intactes les structures sociales existantes, car les réformes transformatrices pouvant changer profondément les institutions resteraient sans doute hors de notre portée à court et moyen terme. Pour surmonter cette opposition, il semble intéressant de concevoir à la manière de André Gorz et Fraser des réformes « non-réformistes » ou radicales qui représentent des alternatives désirables, viables et faisables, lesquelles permettent d'infléchir les institutions et les dynamiques sociales dans le sens de l'émancipation.¹⁴⁶

En ce sens, la démocratie participative constitue bel et bien une « démocratie radicale », bien que nous n'utiliserons pas cette expression qui réfère déjà à un courant de la philosophie politique continentale qui rassemble des auteurs comme Laclau, Mouffe, Rancière, Lefort, Castoriadis, etc.¹⁴⁷ Le principal but de la participation n'est pas d'améliorer la gestion urbaine, de moderniser l'administration locale ou de redonner une légitimité au gouvernement représentatif, mais d'étendre la démocratie et d'assurer la

¹⁴⁵ Nancy Fraser, « De la redistribution à la reconnaissance ? Les dilemmes de la justice dans une ère postsocialiste », dans *Qu'est-ce que la justice sociale ?*, op. cit., p. 31.

¹⁴⁶ Nancy Fraser, « L'institutionnalisation de la justice démocratique », dans *Qu'est-ce que la justice sociale ?*, op. cit., p. 97.

¹⁴⁷ Audric Vitiello, « Démocratie radicale », in Vincent Bourdeau, Roberto Merrill (dir.), *DicoPo, Dictionnaire de théorie politique*, 2008. [Consulté le 13 septembre 2014. <http://www.dicopo.fr/spip.php?article104>]

justice sociale en incarnant les principes de l'égalitarisme démocratique radical sur le plan institutionnel. Cela ne veut pas dire que l'efficacité et la légitimité ne représentent pas des objectifs à prendre en considération, mais ceux-ci ne définissent pas l'horizon normatif premier de la démocratie participative.

Bien que les finalités sociales de la démocratie participative soient multiples, cette perspective se distingue des discours consensuels « *mainstream* » qui visent simplement à « restaurer le lien social » (France) ou à renforcer la « *community* » (États-Unis, Royaume-Uni) sans faire référence au concept de justice sociale. La démocratie participative renvoie davantage aux discours « solidaires » qui cherchent à lutter contre l'exclusion ou augmenter le capital social des groupes défavorisés, aux approches conflictuelles centrées sur les groupes dominés et l'*empowerment*, ou à l'idée d'une « inversion des priorités sociales » dans une perspective transformatrice visant un autre ordre social¹⁴⁸. Cette citation d'André Gorz résume ainsi l'esprit de la philosophie émancipatrice sous-jacente à la réflexion de cette thèse :

Nous étions quelques-uns, au début des années soixante, à distinguer réformes subalternes et réformes révolutionnaires. Les premières partent de l'urgence de remédier aux dysfonctionnements de la société existante, les secondes partent de l'urgence de dépasser la société existante vers la société différente qui est en gestation et qui fournit aux actions leur sens et leur but ultime. La tâche de la politique étant de définir des objectifs stratégiques intermédiaires dont la poursuite répond aux urgences du présent tout en préfigurant la société autre qui demande à naître.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁹ André Gorz, *Misères du présent, richesse du possible*, Galilée, Paris, 1997, p. 19-20.

3.3. Cube démocratique et design participatif

Si les six principes de la démocratie participative décrivent le cadre normatif général dans lequel doivent opérer des institutions démocratiques (orientation pratique, participation, délibération, décentralisation, coordination et transformation), il importe de préciser les modalités particulières des dispositifs de participation publique. Le « design participatif » analyse le champ des possibilités institutionnelles en distinguant différents choix procéduraux et leurs conséquences sur l'engagement des citoyens et la formulation des politiques publiques. Cette perspective s'attarde aux *détails* organisationnels qui structurent les espaces participatifs, lesquels peuvent être déterminants pour la réussite ou l'échec de la participation. Comme le note Fung, « [public participation], and perhaps the public sphere more broadly, defy generalization precisely because the values they advance and their consequences for democratic governance depend upon the details of their institutional construction. »¹⁵⁰

La première et la plus célèbre grille d'analyse de la participation citoyenne est sans contredit « l'échelle de la participation » proposée par Sherry Arnstein en 1969.¹⁵¹ Celle-ci distingue huit degrés de participation, allant de la « non-participation » (manipulation, thérapie), à la « coopération symbolique » (information, consultation, apaisement) puis au pouvoir effectif des citoyens (partenariat, délégation de pouvoir, contrôle citoyen). Cette approche descriptive et normative a le mérite de définir la participation par le concept de « pouvoir citoyen », et donc d'infléchir la critique des institutions dans le sens des principes de l'égalitarisme démocratique radical. Comme le souligne Arnstein :

citizen participation is a categorial term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded for the political and economic processes, to be deliberately included in the future. It is the strategy by which the have-nots join in determining how information is shared, goals and policies are set, tax resources are allocated, programs are operated, and benefits like contracts and patronage are parceled out. In short, it is the

¹⁵⁰ Archon Fung, « Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences », *Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, 2003, p. 339.

¹⁵¹ Sherry Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4, p. 216-224.

means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society.¹⁵²

Or, Fung remarque que si la classification d'Arnstein peut s'avérer utile pour critiquer l'enthousiasme naïf pour la participation publique, elle demeure désuète en tant qu'outil analytique pour deux raisons¹⁵³. D'une part, elle fusionne la description empirique du degré de participation avec une évaluation normative, supposant ainsi que tous les mini-publics seulement consultatifs seraient nécessairement inférieurs à d'autres dispositifs de contrôle citoyen, ce qui ne va pas de soi. D'autre part, cette grille d'analyse ne tient pas compte d'autres dimensions de la participation, comme le caractère agrégatif ou délibératif du processus de décision, ou d'autres mécanismes de sélection qui modifient le type de participants.

Autrement dit, l'échelle de la participation représente une analyse unidimensionnelle du design institutionnel, qui mériterait d'être complétée par un modèle tridimensionnel permettant de déterminer la nature des participants (qui participe ?), la forme du processus délibératif et décisionnel (comment les participants communiquent-ils et prennent-ils les décisions ?), et le degré d'influence sur les politiques publiques (quel rapport entre la participation et le contrôle de l'action publique ?). Le « cube démocratique » tel que théorisé par Fung permet ainsi de tracer l'espace du design institutionnel par trois axes caractérisant l'extension de la participation, le degré de délibération et la portée de la participation.

Néanmoins, la puissance analytique du cube démocratique s'accompagne d'une neutralité axiologique caractéristique des approches de management public collaboratif. Fung souligne qu'il élabore un outil d'évaluation des choix de gouvernance. Pour lui, l'extension de la participation, la forme délibérative et le degré d'autorité doivent être déterminés au cas par cas, car les dispositifs demeurent relatifs aux contextes et aux problèmes particuliers à résoudre. « Whether public institutions and decision-making processes should treat members of the public as consumers, clients, or citizens depends partly on the context and

¹⁵² *Ibid.*, p.216.

¹⁵³ Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, vol. 66, 2006, p. 67.

problem in question. »¹⁵⁴ Cette approche minimale permet sans doute de classer précisément divers dispositifs participatifs à l'intérieur d'un cube analytique, mais elle ne permet pas de déterminer comment devraient être conçues des institutions démocratiques *justes*. Avant d'aborder les trois axes du cube démocratique, il convient donc d'interroger le caractère purement descriptif de l'approche de Fung afin de fonder le design participatif sur une théorie critique et normative de la démocratie participative.

Tout d'abord, Fung considère que les conditions modernes de la gouvernance nécessitent d'élaborer une approche complexe et pluraliste pour trois raisons¹⁵⁵. Premièrement, les sociétés contemporaines ne possèdent plus de modèle canonique de la participation démocratique, à la manière de la Cité-État athénienne ou du *town meeting* de la Nouvelle-Angleterre du XVIII^e siècle. C'est pourquoi les types de dispositifs participatifs sont et devraient être multiples. Deuxièmement, la participation publique avance de nombreux objectifs et valeurs dans les démocraties contemporaines, de sorte que des principes normatifs comme l'égalité influence sur les décisions collectives et le respect de l'autonomie individuelle sont trop abstraits pour guider le design institutionnel. Il serait donc préférable d'examiner les valeurs particulières et les problèmes spécifiques rencontrés par les institutions, comme le déficit de légitimité, l'injustice ou l'inefficacité, que de les juger en fonction d'une théorie normative unique. Troisièmement, les mécanismes de participation ne représentent pas une alternative mais un simple complément à la représentation politique classique et à l'expertise de la fonction publique.

Pour réfuter ces arguments, il convient de distinguer les modalités actuelles de la gouvernance participative et l'idéal normatif de la démocratie participative, c'est-à-dire distinguer l'ordre de l'*être* et du *devoir être*. Si le but est de décrire de manière scientifique les dispositifs participatifs existants, alors les arguments de Fung sont valides. Mais ceux-ci renferment néanmoins des jugements normatifs implicites, typiques des modèles de gouvernance, qui sont susceptibles de représenter un sophisme naturaliste. Par exemple, bien qu'il soit vrai qu'il n'existe plus aujourd'hui de forme canonique de démocratie directe

¹⁵⁴ *Ibid.*, p.66

¹⁵⁵ *Ibid.*, p.66-67

et qu'il puisse s'avérer utile de diversifier les formes de participation, cela n'implique pas que certaines expérimentations puissent représenter des modèles d'institutions justes qui devraient être privilégiés dans nos analyses. La cité athénienne, le *town meeting* ou le budget participatif de Porto Alegre peuvent ainsi demeurer des sources d'inspiration pour la réflexion politique, et représenter des exemples à imiter tout en restant attentif au contexte sociohistorique de chaque communauté territoriale.

Par ailleurs, s'il est vrai que les principes généraux de l'égalitarisme démocratique radical sont trop abstraits pour guider complètement le design institutionnel dans ses moindres détails, il n'en demeure pas moins que nous ne devons pas seulement avoir des institutions viables et faisables, mais des institutions *désirables*, lesquelles doivent donc être évaluées à l'aune d'une théorie normative. S'il est vrai que la participation démocratique peut représenter une valeur instrumentale sur le plan de l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique, de la légitimité des institutions politiques et de la redistribution de la richesse, elle n'en possède pas moins une valeur intrinsèque. Il ne s'agit pas ici de considérer la participation comme une fin en soi à la manière de l'humanisme civique et du républicanisme classique qui insistent sur l'éducation citoyenne et la nécessité d'agir dans l'arène politique pour s'épanouir pleinement¹⁵⁶, mais de reconnaître que l'égal accès aux moyens politiques pour participer de manière significative aux décisions collectives représente une *dimension constitutive* de la justice (politique), et non un simple moyen de promouvoir des institutions politiques stables, justes et efficaces. Comme le note Wright :

Radical democracy is both an ideal in its own right – people should have the right to participate meaningfully in decisions which affect their lives – and an instrumental value – the realization of the radical egalitarian principle of social justice in terms of human flourishing would be facilitated by radical democratic institutions of political power. The combination of the radical egalitarian view of social justice and the radical democratic view of political power can be called *democratic egalitarianism*.¹⁵⁷

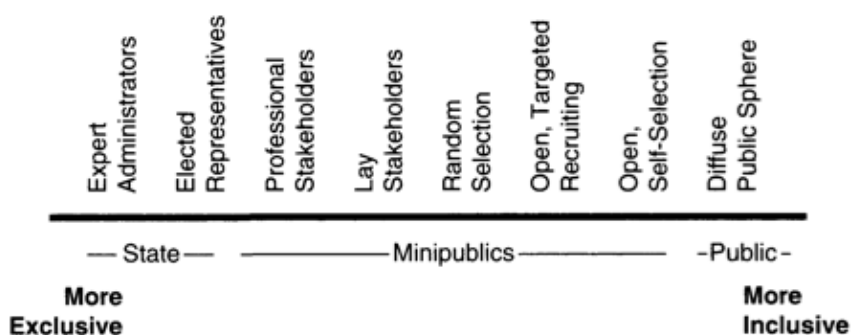
Enfin, il a déjà été question des raisons pour lesquelles la démocratie participative ne représente pas un simple supplément au gouvernement représentatif, mais une alternative politique qui vise la transformation des institutions. Bien que le cube démocratique

¹⁵⁶ Jon Elster, « Le marché et le forum. Trois variétés de théorie politique », dans Charles Girard, Alice Le Goff, *La démocratie délibérative, op. cit.*, p.119-165.

¹⁵⁷ Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias, op. cit.*, p. 19-20.

permette de classer les différents dispositifs participatifs actuels en fonction de l'extension de la participation, du degré de délibération et de l'autorité publique, une théorie normative considère qu'une institution démocratique devrait idéalement être située au niveau maximal sur ces trois axes. Évidemment, il peut parfois y avoir des arbitrages (trade-offs) entre certaines valeurs, comme l'extension de la participation et la qualité de la délibération – les petits groupes pouvant mieux délibérer que les grandes assemblées – et nous aurons la chance de revenir sur ces difficultés inhérentes au design d'institutions démocratiques¹⁵⁸. Mais il n'en demeure pas moins que la pensée émancipatrice milite en faveur d'un réel pouvoir citoyen ; c'est pourquoi il s'avère nécessaire de combiner l'approche analytique de Fung et le cadre normatif de Arnstein. Examinons maintenant de plus près les trois axes du cube démocratique.

Figure 1 : Axe de la participation



1) *Axe de la participation*¹⁵⁹ : Fung distingue cinq mécanismes de sélection des participants, lesquels peuvent être situés sur un continuum entre le pôle exclusif de l'État (représentants élus, administrateurs et experts) et le pôle maximalement inclusif de la sphère publique diffuse¹⁶⁰. Tout d'abord, il peut y avoir une *auto-sélection* des citoyens qui décident de participer aux délibérations publiques, ceux-ci représentant nécessairement un sous-ensemble de la population. Contrairement au référendum qui permet à l'ensemble des citoyens de participer à la décision sur un sujet particulier, l'auto-sélection favorise les

¹⁵⁸ Yves Sintomer, « Démocratie participative, démocratie délibérative: l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », dans Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie*, La Découverte, Paris, 2011.

¹⁵⁹ Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance », *op. cit.* p. 68.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 67.

citoyens mobilisés. Les individus plus aisés et éduqués ont tendance à participer davantage que les individus appartenant à des classes sociales inférieures ou à des groupes sociaux marginalisés. Ces citoyens mobilisés ont souvent des intérêts particuliers à défendre ou des visions du monde plus marquées¹⁶¹.

Cela pose le problème de l'« avant-garde citoyenne » et de la représentativité de ce groupe. Si nous devons absolument tenir compte des inégalités d'accès à la participation occasionnées par les inégalités en termes d'éducation et de capital culturel, de capital économique, ou de déni de reconnaissance, cela ne représente pas un problème insurmontable car plusieurs mécanismes institutionnels et incitatifs permettent de favoriser l'inclusion des minorités et des citoyens sous-représentés. Sans nous attarder sur les procédures permettant d'équilibrer l'auto-sélection des participants avec d'autres formes de sélection (qui seront analysées dans la troisième partie), il n'en demeure pas moins que l'égalité d'accès aux moyens politiques pour participer de manière significative aux décisions collectives qui affectent la vie des citoyens implique une inclusivité maximale de la participation, laquelle est favorisée par l'auto-sélection.

Ensuite, il peut y avoir un *recrutement sélectif* d'individus appartenant à des groupes particuliers, une *sélection aléatoire* par tirage au sort permettant d'inclure des « citoyens ordinaires », la sélection de « parties prenantes profanes » (*lay stakeholders*) comme des citoyens non rémunérés mais grandement intéressés par des enjeux particuliers, ou encore des « parties prenantes professionnelles » (*professional stakeholders*) composées de représentants de la société civile, du secteur économique ou de divers groupes d'intérêts organisés. Les conseils de quartier en France sont exemplaires à cet égard, car ils combinent souvent plusieurs méthodes de sélection ; il n'est pas rare de voir des conseils formés d'élus, de citoyens tirés au sort et de représentants de la société civile qui discutent avec citoyens mobilisés qui assistent fréquemment aux réunions¹⁶². Mais le pouvoir décisionnel demeure la prérogative des représentants du conseil de quartier, ceux-ci étant

¹⁶¹ Morris P. Fiorina, « Extreme Voices : A Dark Side of Civic Engagement » in Theda Skocpol, Morris P. Fiorina, *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1999, p. 395-417.

¹⁶² Loïc Blondiaux, « La Démocratie par le bas : prise de parole dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, no. 26-27, 2000.

eux-mêmes limités à un pouvoir consultatif auprès des conseils d'arrondissements qui demeurent l'échelon local d'autorité publique.

Figure 2 : Axe de la délibération



2) *Axe de la délibération*¹⁶³ : Fung distingue six principales formes d'interactions entre les participants. Certaines personnes se contentent d'écouter et d'assister à la réunion en tant que spectateurs, en étant témoins des échanges entre politiciens, citoyens et groupes d'intérêts. D'autres dispositifs permettent aux individus d'exprimer leurs préférences ou leurs avis par des interventions, lors de la période de questions des citoyens au début d'une séance du conseil d'arrondissement par exemple. D'autres institutions permettent aux participants de développer, voire de transformer leurs préférences suite à une discussion collective ; dans ce cas, ils ne font pas qu'écouter les politiciens et experts, mais ils argumentent pour se persuader mutuellement.

Ces trois premières formes d'échanges n'impliquent pas nécessairement la traduction des délibérations en décisions collectives, à l'instar des audiences publiques où les participants expriment leur point de vue tout en laissant le pouvoir décisionnel aux autorités publiques. Or, certains dispositifs permettent de compléter les discussions par des mécanismes décisionnels fondés sur l'agrégation des préférences par le vote et le marchandage (*bargaining*), où les positions tranchées tentent de s'imposer.

The exploration and give-and-take of bargaining allows participants to find the best available alternative to advance the joint preferences they have. A decision at a New England town meeting operates in this mode when the townspeople

¹⁶³ Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance », *op. cit.*, p. 69

have polarized over some heated issue prior to the meeting and use the final vote simple to reckon their antecedent views.¹⁶⁴

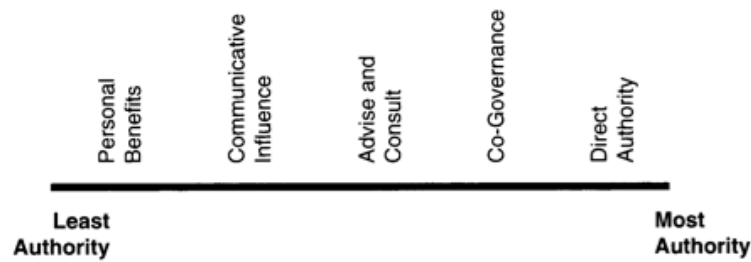
Cette approche se distingue évidemment de la délibération qui renvoie davantage au modèle du « forum » qu'à celui du « marché »¹⁶⁵, par un échange de perspectives, d'expériences et de raisons publiques par des participants qui essaient de se persuader mutuellement en transformant leurs préférences pour trouver un accord rationnel. La délibération permet également de clarifier la nature des désaccords et de découvrir de nouvelles options qui puissent avancer les intérêts multiples des participants. La démocratie participative favorise évidemment ce type de délibération, bien qu'elle ne puisse empêcher, dans la pratique, certaines polarisations et conflits qui devront être tranchés par le vote ou le recours à d'autres mécanismes de décision. Mais il n'en demeure pas moins qu'il est possible d'inclure dans le design institutionnel des procédures permettant de maximiser cette forme démocratique et égalitaire de délibération rationnelle pour la majorité des décisions tout en laissant la possibilité d'avoir recours à d'autres procédures pour des cas exceptionnels (droit d'initiative citoyenne ou référendum sur des enjeux majeurs qui concernent l'ensemble d'un quartier par exemple).

Fung distingue également le processus de décision par les experts, bien que celui-ci exclut généralement la participation citoyenne. Comme il a été mentionné plus haut, la démocratie participative requiert une intégration des savoirs professionnels et profanes au sein de la délibération, et non la séparation institutionnelle d'une délibération sans pouvoir ou d'un pouvoir sans délibération, à la manière des conseils d'arrondissement réellement existants. Les conseils de quartiers décisionnels situent donc le processus délibératif et décisionnel au quatrième et cinquième degré de l'axe (voir figure 2), en considérant les trois premiers (spectateurs, expression et développement des préférences) comme des simples formes de consultation, et la technocratie comme une négation de la participation délibérative.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 68.

¹⁶⁵ Jon Elster, « Le marché et le forum. Trois variétés de théorie politique », dans Charles Girard, Alice Le Goff (dir.), *La démocratie délibérative*, Hermann, Paris, 2010, p. 119-165.

Figure 3 : Axe de l'autorité publique



3) *Axe de l'autorité publique*¹⁶⁶ : Le troisième axe analyse l'impact de la participation sur l'action publique. À un pôle extrême, les citoyens qui participent à des forums dans lesquels ils n'ont aucun pouvoir peuvent tout de même retirer certains bénéfices personnels, que ce soit par le plaisir de s'informer, l'exercice de leurs capacités délibératives ou le sentiment d'accomplir leur devoir civique. D'autres mécanismes de participation permettent d'influencer les autorités publiques par la mobilisation de l'opinion publique, des interventions ou d'autres mécanismes de pression. Cette *influence communicationnelle* ne jouit pas d'une autorité publique, mais représente une forme de pouvoir pouvant affecter la légitimité ou l'acceptabilité sociale des décisions politiques.

Par ailleurs, certains dispositifs participatifs invitent les citoyens à formuler des recommandations qui seront prises en compte dans des délibérations subséquentes, à la manière des audiences publiques. Il s'agit ici d'un pouvoir consultatif qui se limite souvent à une « coopération symbolique » au sens d'Arnstein, bien qu'il demeure une forme d'influence sur les autorités publiques. Cela ne représente pas encore un « pouvoir citoyen » au sens de Arnstein, qui exige que les individus jouissent d'un accès égal aux moyens politiques pour participer aux *décisions collectives* (et non aux simples délibérations) qui affectent leur vie.

Ce niveau d'autorité devient possible avec la formation de partenariats et la co-construction de politiques publiques, dans une logique de co-gestion de l'État (*cogoverning partnership*). Cela implique un réel partage du pouvoir entre les élus et les citoyens, tel que

¹⁶⁶ Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance », *op. cit.*, p. 70

recommandé par le rapport sur la réforme radicale de la politique de la ville en France.¹⁶⁷ Enfin, l'autre pôle du continuum est représenté par l'autorité directe des citoyens, illustré par les *town meetings* ou certains conseils de quartier aux États-Unis qui permettent un contrôle citoyen sur des questions budgétaires, de zonage et d'aménagement urbain¹⁶⁸. Il va sans dire que la démocratie participative implique ces deux derniers degrés d'autorité publique, les trois premiers étant caractéristiques des dispositifs participatifs qui ne remettent pas en question les rapports de pouvoir et les injustices dans la société actuelle, et ne remplissent pas les standards normatifs de l'égalitarisme démocratique radical. De plus, un degré d'influence insuffisant peut amener un problème majeur qui mine la plupart des expériences participatives dans le monde.

¹⁶⁷ Marie-Hélène Bacqué, Mohammed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Ça ne se fera pas sans nous !, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au Ministre de la ville, juillet 2013.

¹⁶⁸ Jeffrey M. Berry, Kent E. Portney, and Ken Thomson, *The Rebirth of Urban Democracy*, The Brookings Institution, Washington, 1993.

Chapitre 4 : Les obstacles de la participation

4.1. Le problème de la trivialité

De nombreux exemples de dispositifs participatifs qui ont proliféré un peu partout dans le monde depuis une quinzaine d'années montrent à divers égards que ces expérimentations restent bien souvent limitées dans leur portée¹⁶⁹. Rappelons ici l'expression d'*institution pauvre* formulée par Loïc Blondiaux, laquelle désigne « une institution récente, en concurrence, subordonnée, faiblement connue, sans véritables moyens et sans attributions autres que consultatives. »¹⁷⁰ Ce phénomène n'est pas sans conséquence sur l'avenir de la participation qui fait face au problème de la trivialité.

Pour illustrer ce phénomène, Fung donne l'exemple du banc de parc : lorsqu'une ville donne le pouvoir aux citoyens de choisir la couleur des bancs de parc, elle augmente certes la participation citoyenne, mais pas de manière significative. Celle-ci devient triviale, au sens où les participants exercent peu d'influence sur les résultats. La liste des enjeux sur lesquels ils peuvent se prononcer est grandement limitée, les ressources et les pouvoirs du processus participatif sont considérablement réduits¹⁷¹. La trivialité est certes une qualité sujette à différents degrés, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une caractéristique générale du modèle managérial, de la gestion de proximité et d'autres formes mineures de modernisation de l'administration publique. Or, la trivialité met en péril l'idéal participatif pour diverses raisons.

Premièrement, une participation citoyenne triviale s'accompagne généralement d'un sentiment de déception, voire d'une démobilisation. Lorsqu'un dispositif participatif ne permet pas de satisfaire les attentes des participants qui s'engagent dans un processus pour diverses raisons (s'informer, débattre, défendre des intérêts ou influencer les décisions), la

¹⁶⁹ Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke, Anja, « Participatory Budgeting in Europe : Potentials and Challenges », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, no.1, 2008, p. 164-178.

¹⁷⁰ Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in Loïc Blondiaux (dir.), *La démocratie locale. Participation, représentation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, p. 397.

¹⁷¹ Archon Fung, « Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future », *Public Administration Review*, vol. 75, no. 4, 2015, p. 521.

frustration, le cynisme et l'apathie peuvent facilement en résulter. Les citoyens ont alors l'impression de perdre leur temps dans un processus futile, où les véritables décisions sont prises ailleurs ou par d'autres acteurs, les diverses options étant parfois insignifiantes. Comme la rareté des ressources temporelles représente un enjeu majeur de nos sociétés, il va s'en dire que les processus participatifs qui gaspillent le temps des participants contribuent à leur aliénation politique, et donc au gaspillage des ressources morales des citoyens¹⁷².

La participation triviale est donc contre-productive : au lieu de motiver les acteurs à participer, elle les encourage à délaisser ces dispositifs. Du strict point de vue de la théorie du choix rationnel, si les coûts de la participation en termes de temps et d'énergie sont plus élevés que les bénéfices escomptés de cette activité, les citoyens ne seront pas motivés à s'engager dans ce processus. D'où l'importance de développer le sentiment d'efficacité pratique des citoyens en leur garantissant une influence significative sur les décisions et la co-construction des politiques publiques. La possibilité d'obtenir des résultats tangibles permettra ainsi de renforcer la confiance envers les institutions et la participation.

Deuxièmement, bien que la participation démocratique puisse être conçue comme une valeur intrinsèque et poursuivie comme une fin en soi¹⁷³, elle représente également une valeur instrumentale permettant d'atteindre plusieurs objectifs comme la justice sociale, la légitimité politique et l'efficacité de l'administration publique¹⁷⁴. Or, comme les conséquences de la participation triviale sont limitées par définition, la valeur instrumentale de la participation est par le fait même drastiquement réduite. Si nous prenons l'exemple du budget participatif de Porto Alegre, celui-ci a permis d'assurer une saine gestion du budget municipal, d'augmenter la transparence et la légitimité de l'action publique, et de redistribuer une partie importante des ressources vers les quartiers plus défavorisés¹⁷⁵. Cela n'aurait pas été possible sans une large mobilisation populaire, laquelle a été favorisée en

¹⁷² Claus Offe, Ulrich Preuß, « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage « efficace » des ressources morales ? », *op. cit.*, p. 223-224.

¹⁷³ Carole Pateman, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

¹⁷⁴ Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance », *op. cit.*, p. 66.

¹⁷⁵ Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », *op. cit.*, p. 45-76.

octroyant un réel pouvoir décisionnel et des ressources financières substantielles au Conseil citoyen du budget participatif. Par contraste, le simulateur budgétaire du Plateau-Mont-Royal expérimenté en 2009 à Montréal n'a qu'une valeur pédagogique limitée ; il n'a pas de valeur redistributive, il n'améliore guère l'efficacité budgétaire, et il offre au mieux un semblant d'acceptabilité sociale en guise d'instrument de légitimation des décisions publiques¹⁷⁶.

Troisièmement, il y a également un risque que les élus, chercheurs et citoyens interprètent les défauts de la participation triviale comme un échec de l'idéal participatif en général¹⁷⁷. Autrement dit, les individus peu familiers avec des formes robustes de participation citoyenne et de démocratie directe pourraient facilement penser que la participation est *nécessairement* triviale, ce qui aurait pour effet de refermer l'horizon de l'imagination politique. Si la participation est parfois vue comme un remède à la perte de légitimité de la représentation politique, et que les dispositifs participatifs n'arrivent même pas à remplir leurs promesses, cela risque d'aggraver encore plus la crise démocratique et de renforcer l'apathie citoyenne.

La trivialité qui menace la démocratie participative est également liée à deux autres facteurs, dont le manque de leadership et l'absence de consensus sur les bénéfices de la participation citoyenne. D'une part, l'implantation de dispositifs participatifs est inégale et inconstante parce qu'elle dépend la plupart du temps d'un alignement de circonstances favorables. Par exemple, l'expérience de budget participatif du Plateau-Mont-Royal en 2007 et 2008 découle d'une initiative du Centre d'écologie urbaine de Montréal qui a trouvé un écho chez la mairesse de l'arrondissement de l'époque qui s'est avérée ouverte pour ce genre de projets. Comme l'alignement des circonstances fut modifié à cause des élections municipales de 2009, et que le budget participatif n'était pas porté par un important groupe d'acteurs ou une véritable mobilisation populaire, il est normal que le dispositif ait été abandonné en cours de route avant même qu'il ait pu manifester ses

¹⁷⁶ Jonathan Durand Folco, « La démocratie participative montréalaise : entre gouvernance métropolitaine et gestion de proximité », *Les Ateliers de l'éthique*, à paraître, 2017.

¹⁷⁷ Archon Fung, « Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future », *op. cit.*, p. 9.

effets¹⁷⁸. Comme le rappelle Fung, de tels alignements circonstanciels ne forment pas une base solide pour soutenir ou élargir la participation citoyenne, car les motivations qui ont suscité l'enthousiasme initial pour un projet peuvent s'effacer rapidement ou être redirigées vers d'autres objectifs¹⁷⁹.

D'autre part, le caractère peu systématique des expérimentations participatives s'accompagne d'une absence de vision partagée sur la nécessité de renforcer la participation des citoyens aux affaires publiques. Contrairement aux principales caractéristiques de la démocratie représentative (comme le suffrage universel) qui sont presque universellement acceptées dans la population, il n'existe pas un tel consensus sur les vertus de la démocratie participative et délibérative au sein de la société civile, la sphère politique, et même dans les milieux démocrates et progressistes. On aura par exemple beaucoup plus de facilité à reconnaître un principe minimal d'égalité sociale et politique (égalité des chances, droit de vote, liberté d'expression), que l'idéal participatif qui stipule que tous les citoyens doivent avoir un égal accès aux moyens nécessaires pour participer de manière significative aux décisions qui affectent leur vie. Il s'agit de souligner qu'une condition nécessaire pour que la démocratie participative puisse réaliser ses effets bénéfiques et devenir légitime est qu'elle doive dépasser le stade des innovations incrémentales et être portée par un projet politique plus substantiel.

Dans cette perspective, il ne s'agit plus d'expérimenter des dispositifs participatifs au compte-gouttes, mais de *transformer* le système politique pour le rendre globalement plus démocratique, transparent et participatif. Comme le souligne Carole Pateman, les changements exigés par l'idéal participatif sont structurels et nécessitent de réformer en profondeur les institutions et les structures d'autorité qui sont faiblement ou aucunement démocratiques à l'heure actuelle. Autrement dit, la démocratie participative doit s'inscrire dans l'horizon d'un projet de *société participative*¹⁸⁰. Mais avant qu'une telle société puisse

¹⁷⁸ Jonathan Durand Folco, « La démocratie participative montréalaise : entre gouvernance métropolitaine et gestion de proximité », *op. cit.*

¹⁷⁹ Archon Fung, « Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future », *op. cit.*, p. 8

¹⁸⁰ Carole Pateman, « Participatory Democracy Revisited », *op. cit.*, p. 10.

voir le jour, nous devons tout de même mettre en place des « réformes non réformistes » susceptibles d'amener des changements significatifs au sein de la société actuelle.

De plus, la mise en place, le maintien et le rayonnement des dispositifs participatifs exigent la présence d'acteurs susceptibles de les surveiller pour éviter qu'ils ne reproduisent des rapports de domination ou deviennent des coquilles vides avec le temps. C'est pourquoi la démocratie participative « requiert presque toujours l'existence d'un contre-pouvoir significatif si elle doit vraiment engendrer les bénéfices démocratiques que ses partisans lui attribuent. Il est donc crucial de savoir s'il est plausible que ce contre-pouvoir émerge de telle sorte que les bénéfices soient engendrés de façon solide et durable. »¹⁸¹ Si des organisations citoyennes locales ou des mouvements sociaux plus amples peuvent faire office de contre-pouvoirs en portant des revendications de démocratisation ou en investissant directement les dispositifs participatifs, une importante réforme des institutions publiques suppose la présence d'acteurs ou d'organisations politiques attachés au projet de démocratie participative. Comme le soulignent Fung et Wright :

Il est possible qu'un politicien ou un parti politique se fassent les avocats d'une démocratisation des institutions verticales et d'un accroissement de la participation populaire [...]. Ce faisant, ils favorisent la constitution de groupes de bénéficiaires de ces politiques, lesquels soutiendront en retour les initiatives de telles réformes. L'action de ce type d'acteurs politiques risque sans doute de susciter l'hostilité de l'administration et des intérêts établis, mais c'est là le prix à payer pour conquérir le soutien et la participation des masses.¹⁸²

C'est ainsi que le Parti des travailleurs porta le projet de budget participatif dans la ville de Porto Alegre au Brésil, ou que le Front démocratique de gauche amena une importante réforme de planification décentralisée et participative dans l'État du Kerala en Inde¹⁸³. Au Québec, des partis municipaux comme le Front d'action politique (FRAP) ou le Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) ont déjà porté un tel idéal de démocratie participative.

¹⁸¹ Archon Fung, Erik Olin Wright, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative » dans Marie-Hélène Bacqué et al., *Gestion de proximité et démocratie participative*, op. cit., p. 50.

¹⁸² *Ibid.*, p. 76.

¹⁸³ Patrick Heller, Thomas M. Isaac, « Democracy and Development : Decentralized Planning in Kerala » dans Archon Fung, Erik Olin Wright (dir.), *Deepening democracy*, op. cit., p. 77-110.

Enfin, l'autre défi que doit affronter la démocratie participative est l'absence de consensus sur les bénéfices de la participation citoyenne. On peut évidemment penser qu'un parti politique portant un projet de transformation sociale ne pourra pas prendre le pouvoir sans avoir préalablement convaincu les citoyens du caractère désirable, viable et réalisable de sa vision du monde, c'est-à-dire que la conquête de l'État (guerre de mouvement) ne peut avoir lieu sans avoir mené une lutte idéologique (guerre de position) selon les termes de Gramsci¹⁸⁴. Or, est-il possible de convaincre la population des effets bénéfiques d'une large participation sans que celle-ci ait eu la chance d'expérimenter ce genre de processus ? Nous nous retrouvons ainsi avec le problème du changement social, où les réformes supposent un changement des mentalités et des pratiques, tandis le changement des dispositions nécessite à son tour une transformation des institutions. Or, comme le souligne André Gorz :

Les mentalités ou, plutôt, les sensibilités changent déjà et avec elles le système des valeurs. Mais ce changement culturel reste pour chacun une affaire personnelle, privée, aussi longtemps qu'il n'est pas traduit par une nouvelle organisation de l'espace social qui en porte la marque et qui lui permet de s'exprimer, de s'objectiver dans de nouveaux modes d'agir et de vivre en société. [...] Pour que ce changement puisse prendre corps dans les choses, les pratiques et les discours, [il faut] développer une dynamique qui le porte au-delà de ses intentions initiales et en fasse un projet commun à tous, leur « volonté générale ».¹⁸⁵

La construction d'un consensus autour d'une conception forte de la participation citoyenne n'est donc pas forcément une condition préalable aux réformes institutionnelles, mais le produit d'une expérimentation à large échelle qui pourrait donner à la démocratie participative un réel appui dans la population. Comme le montre l'exemple du budget participatif de Porto Alegre, « la dynamique participative est largement politisée et c'est seulement sur la base de son succès qu'un certain consensus émerge dans un second temps. »¹⁸⁶ Comme la légitimité de ce modèle dépend de l'efficacité de la participation, laquelle suppose à son tour d'éviter la trivialité en octroyant un réel pouvoir citoyen sur les décisions collectives, la viabilité de la démocratie participative exige que celle-ci ne se limite pas à des expériences isolées, mais soit le fruit d'une approche systématique portée par un véritable leadership politique.

¹⁸⁴ Antonio Gramsci, *Guerre de mouvement, guerre de position*, Paris, La Fabrique, 2011.

¹⁸⁵ André Gorz, *Misères du présent. Richesse du possible*, Paris, Galilée, 1997, p. 164-165.

¹⁸⁶ Marie-Hélène Bacqué *et al.*, « La démocratie participative, modèles et enjeux », *op. cit.*, p. 297.

4.2. Le défi de la motivation

Un problème important n'a pas encore été abordé ; existe-t-il une telle chose qu'une volonté partagée de transformer la société afin de la rendre globalement plus démocratique et participative ? Autrement dit, les individus seraient-ils réellement motivés à s'impliquer davantage s'ils en avaient la possibilité ? Nous ne faisons pas ici référence au problème de la surcharge temporelle évoquée plus haut, mais à un enjeu plus fondamental sur lequel repose toute notre démarche : les gens ont-ils vraiment envie de participer, ou préfèrent-ils se consacrer à d'autres activités ? Bref, au-delà du fait de savoir si les citoyens ont la *capacité* de participer, que ce soit sur le plan cognitif ou institutionnel, il demeure encore le problème de savoir si les individus auront le *désir* de participer si les circonstances le permettent. Dans sa plus simple expression, le défi de la motivation se formule comme suit : participer, pour quoi faire ?¹⁸⁷

Une objection fréquemment évoquée consiste à mettre en évidence différents phénomènes comme le cynisme, l'apathie citoyenne et l'abstentionnisme qui caractérisent les démocraties représentatives contemporaines. Si les gens ne se prévalent pas de leur droit de vote et n'utilisent pas les outils politiques qui sont déjà à leur disposition, pourquoi participeraient-ils davantage dans un scénario contrefactuel où il y aurait une multiplication des dispositifs participatifs et des instances de délibération ? L'argument est assez simple, et il relève du sens commun de notre époque ; dans un monde où les individus préfèrent vaquer à leurs affaires privées que de s'impliquer activement dans la sphère publique, n'est-il pas idéaliste, voire utopique, de vouloir créer un nouveau système fondé sur une participation élargie de la population, laquelle exige une transformation importante des mœurs, des dispositions et des comportements qui prévalent dans nos sociétés aujourd'hui ? Richard Dagger formule ainsi le problème de l'apathie : « Participation may foster solidarity and active, public-spirited citizenship, but how can it do this when many or most

¹⁸⁷ Alice Mazeaud, Julien Talpin, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol. 1, no. 3, 2010, p. 357-374.

people apparently prefer to play the part of the citizen-consumer? How do we inspire political participation among those who see little or no point to it? »¹⁸⁸

Un contre-argument consiste à attribuer ce phénomène d'aliénation politique au fonctionnement même du gouvernement représentatif, comme nous l'avons souligné plus tôt dans la section 3.1. Ainsi, ce serait la dynamique même du système représentatif qui mènerait les gens à se désintéresser de la politique, et à juger convenable le fait qu'il soit suffisant de déléguer son pouvoir une fois tous les quatre ans pour accomplir son devoir civique. Nous pouvons d'ailleurs nous référer à la théorie du choix public et aux travaux d'Anthony Downs qui décortiquent le phénomène paradoxal de l'« ignorance rationnelle »¹⁸⁹. Dans le système représentatif, la probabilité que chaque vote individuel influence le résultat final lors des élections générales est très mince. Si les coûts associés au fait de s'informer convenablement sur des enjeux sociaux, économiques et politiques afin de prendre une décision éclairée sont beaucoup plus importants que les bénéfices escomptés d'un vote réfléchi, il serait irrationnel de perdre son temps à lire les journaux, s'éduquer et analyser en profondeur des questions complexes si les conséquences pratiques de cette activité politique restent assez minimes. Autrement dit, l'ignorance rationnelle consiste à éviter d'acquérir trop de connaissances lorsque les coûts de l'éducation civique dépassent largement les bénéfices potentiels du vote sur l'intérêt personnel de l'individu. Nous retrouvons ici le phénomène de la trivialité à large échelle, lequel est engendré par le faible degré de pouvoir que les citoyens peuvent avoir sur les institutions du gouvernement représentatif.

Cependant, cette ignorance rationnelle, souvent associée à l'apathie citoyenne et à l'irrationalité des masses dans les démocraties modernes, ne représente pas une caractéristique immuable de la « nature humaine » qui découlerait mécaniquement de la rationalité instrumentale de l'*homo economicus*. Une perspective assez répandue dans les sciences sociales et la philosophie politique, qui découle d'une longue tradition intellectuelle depuis Hobbes, érige l'individualisme méthodologique et l'hypothèse de

¹⁸⁸ Richard Dagger, *Civic Virtues. Rights, Citizenship and Republican Liberalism*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 132.

¹⁸⁹ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Brothers, New York, 1957.

l'égoïsme rationnel comme modèle théorique afin de concevoir des institutions politiques permettant de résoudre des problèmes de coordination d'action collective générés par les individus enclins à maximiser leur intérêt personnel. Si ce modèle du comportement humain a de nombreux mérites qui expliquent sans doute son succès, un nouveau paradigme est en train d'émerger au sein des « sciences de la coopération » depuis une vingtaine d'années. Une littérature foisonnante en neurosciences, sociologie, biologie de l'évolution et économie expérimentale met en évidence la pluralité des formes de motivations (intrinsèques et extrinsèques, psychologiques, sociales et culturelles) qui incitent les individus à coopérer au-delà des incitatifs économiques et de l'utilité personnelle¹⁹⁰. Il ne s'agit pas ici de nier qu'il y a des individus plus égoïstes que d'autres, ni de supposer que l'humain serait essentiellement bon et altruiste, mais que les individus sont *capables* de coopération, qu'ils ont des dispositions à coopérer qui peuvent être activées ou inhibées en fonction des normes et des institutions dans un contexte donné. Comme le souligne le philosophe Yochai Benkler :

People are different. Some are inclined to behave cooperatively, and so respond strongly to the various drivers of cooperation. Others do not. My aim is not to depict some fantasy world in which we pretend to be completely self-sacrificing creatures. It is merely to show the people, in general, will react positively in certain situations and selfishly in others, and to help us figure out how to design systems that encourage, foster, and sustain cooperation to the greatest extent possible.¹⁹¹

Cette thèse suppose un modèle pluraliste des motivations humaines, dans lequel les incitations matérielles et les punitions (la carotte et le bâton) ne constituent que des formes particulières de motivations extrinsèques, lesquelles agissent à côté d'autres mécanismes basés sur la réciprocité directe et indirecte, la confiance, l'identité sociale, l'entraide, les réseaux sociaux, etc. En s'appuyant sur un modèle motivationnel suffisamment riche et complexe, un bon « design institutionnel » consiste à concevoir des institutions qui favoriseront des pratiques sociales coopératives tout en limitant les comportements asociaux ou opportunistes (comme le passager clandestin). Dans le cadre d'une réforme des institutions démocratiques, la création d'institutions fondées sur la participation citoyenne

¹⁹⁰ Yochai Benkler, *The Penguin and the Leviathan. How cooperation Triumphs Over Self-Interest*, Crown Business, New York, 2011.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 27.

pourrait ainsi favoriser les pratiques de coopération (et de participation) qui motiveraient les individus à s'intéresser davantage aux affaires publiques. Nous rejoignons ici les conclusions de Benkler sur la nécessité de promouvoir la figure du « Pingouin » (symbole de Linux, des logiciels libres et du modèle collaboratif pair-à-pair), contre les modèles heuristiques du libre marché et de l'État qui sont généralement basés sur les prémisses pessimistes qui réduisent le champ des motivations à la satisfaction des intérêts privés.

We are not angels. But we are also not the benighted, self-interested automatons that those models based purely on the Invisible Hand or Leviathan would have us believe we are. We have a variety of needs, goals, and motivations [...] That is why those of us who want to design a successful system – be it a new law, a business model, web platform, or a local volunteer effort – need to be cognizant of the kinds of cooperative beings and society we in fact are. If we wish to build a society, an organization, or a technical system in which individuals cooperate, then we need these systems to account for all these motivations, and the the complex interactions among them.¹⁹²

Évidemment, il ne s'agit pas ici de développer un modèle complet des motivations humaines, mais de montrer plus humblement l'interaction possible entre la forme des institutions et les « mœurs démocratiques », c'est-à-dire les pratiques de coopération et de participation des individus dans une société donnée. Cet argument est lié à celui de l'éducation civique, laquelle ne se limite pas à des cours obligatoires sur la citoyenneté dans les écoles primaires et secondaires. Bien que les connaissances générales quant à l'histoire politique et les règles de fonctionnement des institutions publiques soient essentielles au bon fonctionnement d'une démocratie, il n'en demeure pas moins que l'éducation politique déborde largement le cadre du système scolaire. Ainsi, le processus de politisation découle moins de connaissances théoriques que d'une expérience vécue et pratique, d'une participation directe à différentes activités, que ce soit au sein d'organisations communautaires, la signature de pétitions, la rédaction de lettres dans les médias, les manifestations, l'implication au sein de groupes d'entraide et de mouvements sociaux, etc. Cette idée renvoie aux analyses d'Alexis de Tocqueville qui met en relief le rôle névralgique des associations de la société civile pour la vitalité de la démocratie américaine. Les individus mettent en place diverses organisations et actions communes de

¹⁹² *Ibid.*, p. 237-238.

manière à satisfaire des besoins, socialiser, débattre d'enjeux, défendre leurs intérêts et se protéger contre différentes formes de domination. Comme le souligne Tocqueville :

Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère ; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. Parmi les lois qui régissent les sociétés humaines, il y en a une qui semble plus précise et plus claire que toutes les autres. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité des conditions s'accroît.¹⁹³

Outre ce phénomène d'association et de participation au sein de la société civile, l'idée que l'éducation soit inhérente au processus même de la participation est notamment développée par Carole Pateman. Celle-ci souligne que la participation contribue au développement des capacités civiques qui nourrissent en retour la participation.¹⁹⁴ L'éducation civique serait donc une vertu de la démocratie participative qui favoriserait l'engagement des citoyens et stimulerait une motivation continue nécessaire à la reproduction des institutions démocratiques. Cet argument est également défendu par Tocqueville lorsqu'il fait l'apologie des institutions municipales participatives (*town meetings*) qu'il considère comme des vecteurs de démocratisation par l'exercice de la liberté politique et la création de dispositions civiques. « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. »¹⁹⁵

Néanmoins, une objection consiste à montrer qu'une foule d'activités politiques prenant part dans la société civile existent déjà au sein des démocraties représentatives, lesquelles laissent place à de multiples formes de contestation, de débats et de modes de participation à l'extérieur des instances de représentation. La participation existe déjà bel et bien, mais elle demeure limitée à une certaine frange de la population particulièrement intéressée et active ; la catégorie des citoyens mobilisés et engagés ne représente qu'une petite minorité.

¹⁹³ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique. Tome II*, Gallimard, Paris, 1986, p. 159-160.

¹⁹⁴ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

¹⁹⁵ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique. Tome I*, Gallimard, Paris, 1986, p. 112-113.

En quoi la démocratie participative renverserait-elle la lourde tendance d'une apathie plus ou moins généralisée d'une majorité de la population entre les différentes élections ?

Une réponse à cette objection se retrouve chez John Stuart Mill, qui affectionne particulièrement les institutions politiques locales comme instruments d'une éducation publique des citoyens. Celui-ci souligne que le gouvernement représentatif ne permet pas vraiment aux individus de prendre part directement aux décisions collectives qui affectent leur vie malgré diverses possibilités d'engagement. Le système représentatif offre un ensemble de libertés, mais l'action politique (au sens de capacité à gouverner) est limitée à un petit nombre d'individus.

Excepté lorsqu'ils participent comme jurés à l'administration de la justice, les individus ont fort peu l'occasion de prendre part activement à la conduite des affaires générales de la communauté. Lire les journaux, et peut-être leur écrire, tenir des rencontres publiques et adresser des sollicitations de diverses sortes aux autorités politiques délimitent les contours de la participation des citoyens privés de la politique générale pendant le temps qui s'écoule entre chaque élection parlementaire. On exagérera difficilement l'importance de ces diverses libertés – à la fois comme garanties pour la liberté et comme moyen d'éducation générale. Pourtant la mise en pratique dont elles offrent l'occasion tient davantage à la pensée qu'à l'action, et qui plus est, à la pensée sans la responsabilité de l'action ; ce qui pour la plupart des gens implique seulement le fait de recevoir passivement les pensées d'un autre.¹⁹⁶

À l'inverse, des dispositifs de participation au niveau local comme les budgets participatifs, les jurys citoyens, le tirage au sort et les assemblées publiques permettent à un plus grand nombre d'individus de prendre part aux affaires communes, que ce soit par des délibérations, le vote et même des charges publiques. Comme le remarque Mill : « dans ces positions, ils doivent agir, aussi bien que penser et s'exprimer, conformément aux intérêts publics, et l'on ne peut pas penser en tout par procuration. On peut ajouter que ces fonctions locales, n'étant pas convoitées en général par les classes supérieures, mettent à la portée de classes nettement plus basses dans la société cette importante éducation politique que l'on reçoit en les exerçant. »¹⁹⁷

¹⁹⁶ John Stuart Mill, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, Gallimard, Paris, 2009, p. 242.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 243.

Évidemment, nous pouvons douter que les instances participatives à l'échelle locale mèneront automatiquement à la participation des classes subalternes ; de nombreuses recherches ont d'ailleurs mis en évidence l'absence chronique de certaines catégories de la population (jeunes, classes populaires, étrangers, immigrants) au sein des dispositifs participatifs comme les conseils de quartier.¹⁹⁸ Si nous verrons dans la troisième partie de la thèse différentes façons de palier à cette sous-représentation des groupes marginalisés (causée par des facteurs complexes comme l'auto-exclusion, le faible capital culturel, les dénis de reconnaissance, etc.), il n'en demeure pas moins que les perspectives de Tocqueville, Pateman et Mill convergent sur un même point : l'usage pratique de la liberté politique, laquelle permet de relier l'action et la responsabilité, la participation et le pouvoir de décision, favorise le développement de dispositions civiques et d'habitudes propices à la participation. En d'autres termes, la participation génère la motivation qui la rend possible.

Nous pourrions évoquer qu'il y a ici un problème de circularité, car la participation constituerait en quelque sorte son propre fondement ; le problème du manque de participation serait simplement réglé par davantage de participation. Or, l'argument consiste à dire que l'exercice de la participation produit les dispositions qui favorisent son exercice (comme une boucle de rétro-action), bien qu'il puisse y avoir d'autres facteurs externes et des obstacles en amont qui limitent la participation. En d'autres termes, si la participation alimente la participation, il faut encore que d'autres conditions soient réunies pour assurer sa pleine efficacité.

Au-delà de l'argument général soulignant le fait que la démocratie participative pourrait fournir les bases motivationnelles nécessaires à son bon fonctionnement, qu'est-ce qui, dans les faits, motive ou au contraire dé motive les gens à participer ? Nous avons déjà abordé le problème de la trivialité qui repose sur le rapport entre l'énergie investie et le « retour sur investissement » de la participation, laquelle est analogue au calcul

¹⁹⁸ Loïc Blondiaux, Sandrine Lévêque, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le xx^e arrondissement de Paris », dans Catherine Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris, 1999, p. 17-83 ; Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, « Affiliations et désaffiliations en banlieue : réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, no. 42, 2001, p. 217-249.

coûts/bénéfices. Il existe cependant d'autres raisons non-instrumentales, identitaires et idéologiques de la motivation, comme en témoigne la littérature sur les nouveaux mouvements sociaux qui militent souvent pour des principes, valeurs, idéaux de justice ou conceptions de la vie bonne¹⁹⁹. Or, ces considérations générales sur les ressorts de la motivation ne permettent pas encore de spécifier plus précisément les différentes formes d'engagement citoyen au sein des institutions participatives concrètes.

4.3. Les sources de l'engagement citoyen

Heureusement, certaines études empiriques dans le domaine de la sociologie de la participation ont réussi à cartographier différents motifs des acteurs au sein de dispositifs participatifs. L'analyse théorique qui nous semble la plus intéressante se trouve dans une recherche de Julien Talpin et Alice Mazeaud. Les auteurs y développent un modèle à la fois simple, riche et élégant qui a l'avantage de ne pas reposer sur une approche logico-déductive découlant d'une théorie générale de l'action humaine, mais d'aborder plus directement, à partir des discours et des pratiques des acteurs eux-mêmes, les motifs ou les « raisons d'agir » qui motivent leur action dans certaines situations.²⁰⁰

Un autre avantage de l'étude de Talpin et Mazeaud réside dans le fait qu'elle provient d'une étude empirique sur les budgets participatifs (BP), institution par excellence de la démocratie participative qui présente certaines caractéristiques communes avec le conseil de quartier décisionnel qui constitue l'objet principal de cette thèse. En effet, les budgets participatifs ne sont pas d'abord des mini-publics formés par le tirage au sort ou un échantillon représentatif de la population, mais des assemblées publiques ouvertes à tous. Ensuite, les BP se distinguent des dispositifs comme les jurys citoyens, sondages délibératifs et conférences de consensus, qui se réunissent ponctuellement quelques jours pour traiter d'enjeux spécifiques. À l'inverse, un « BP se déroule dans la durée, supposant l'organisation régulière de réunions couplées au cycle budgétaire de la collectivité, visant à la formulation, l'opérationnalisation et à la hiérarchisation de projets finançables par la

¹⁹⁹ Alain Touraine, *Le retour de l'acteur*, Fayard, Paris, 1984.

²⁰⁰ Alice Mazeaud, Julien Talpin, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *op. cit.*, p. 363.

commune ou la région.»²⁰¹ Finalement, les BP possèdent un réel pouvoir décisionnel contrairement à la majorité des dispositifs délibératifs et « institutions faibles » qui restent généralement de simples instances consultatives. C'est pourquoi une étude sociologique sur les formes différenciées d'engagement citoyen au sein des budgets participatifs représente une porte d'entrée intéressante pour réfléchir aux sources motivationnelles pouvant affecter le fonctionnement d'une institution basée sur une participation ouverte (auto-sélection), récurrente, et dotée d'une autorité publique significative.

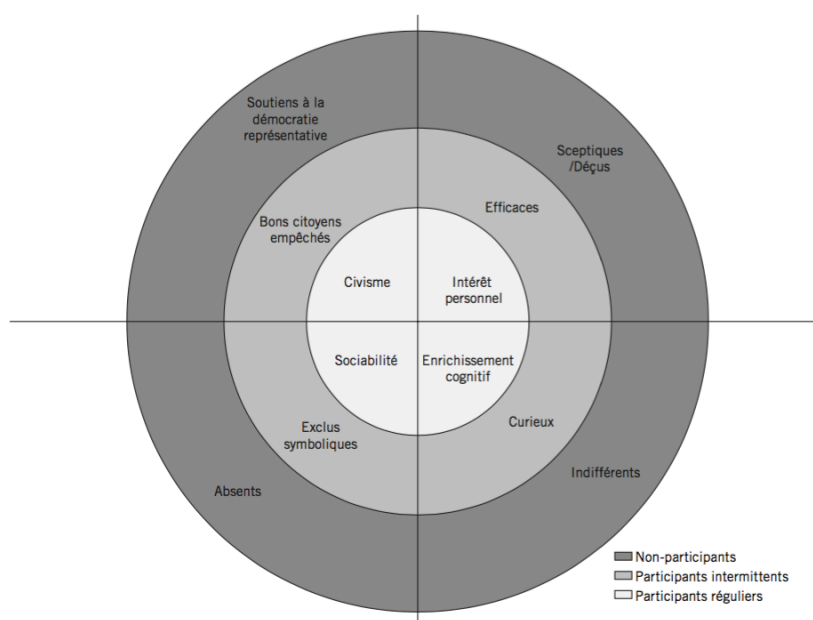
Évidemment, tous les individus ne participeront pas au même degré aux assemblées du conseil de quartier ou du budget participatif. Talpin et Mazeaud distinguent ainsi trois cercles concentriques de la participation en fonction de « la régularité de la participation et du degré d'intégration au sein de l'institution » : 1) participants réguliers ; 2) participants intermittents ; 3) non-participants²⁰². Le premier groupe de « bons citoyens » connaissent bien les règles de fonctionnement, s'expriment plus souvent et ont une plus grande influence sur les décisions au sein de l'institution. Le deuxième groupe de participants intermittents, majoritaires sur le plan quantitatif, ont néanmoins une influence plus limitée à cause de leur engagement irrégulier. Enfin, le troisième cercle de « non-participants » représente la majeure partie de la population, et constitue le « public latent » du dispositif participatif. Laissons de côté pour l'instant la question des inégalités entre ces trois cercles de participation (et le problème de la sous-représentation de certains groupes sociaux) pour nous concentrer sur les différents motifs qui expliquent la participation ou la non-participation des acteurs dans le processus. Talpin et Mazeaud illustrent ces quatre motifs par un schéma qui situe les différentes formes d'engagement citoyen en fonction des cercles de la participation (voir figure 4). Nous pouvons identifier quatre principaux motifs qui incitent les individus à participer ou à se désintéresser des dispositifs participatifs :

²⁰¹ *Ibid.*, p. 359.

²⁰² *Ibid.*, p. 361.

- 1) le *devoir civique* : certaines personnes s'engagent pour la vitalité de la démocratie ou des raisons morales, alors que d'autres se contentent des institutions actuelles ;
- 2) l'*intérêt personnel* : certains individus ont recours à la participation pour résoudre des problèmes qui les affectent, alors que d'autres s'en détournent parce que les dispositifs ne permettent pas de promouvoir leurs intérêts ;
- 3) l'*intégration sociale* : celle-ci incite des habitants à tisser des relations avec leurs voisins, tandis que l'absence de participation peut être le signe d'une exclusion sociale ;
- 4) le *développement cognitif* : certains participants s'engagent pour apprendre ou partager leurs connaissances, alors que le manque de ressources intellectuelles peut expliquer la non-participation de certains individus²⁰³.

Figure 4 : Diversité des formes d'engagement citoyen²⁰⁴



Ce graphique permet de visualiser douze idéaux-types qui expriment une variété de motifs d'engagement (ou de non-engagement) qui structurent les rapports entre les individus et les dispositifs participatifs. Il ne s'agit pas ici de catégories figées de participants, car les acteurs peuvent avoir un ou plusieurs motifs qui évoluent à travers le temps et les situations. En effet, les motifs ne désignent pas ici des préférences individuelles fixes, mais

²⁰³ *Ibid.*, p. 363.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 362.

des cadres d'interprétation qui permettent aux individus de donner une signification à leur action dans un contexte donné²⁰⁵. Par exemple, un individu peut d'abord s'engager à cause d'un enjeu dans son quartier qui le touche directement, pour ensuite participer davantage pour des raisons civiques et promouvoir l'intérêt général de sa communauté. Une autre personne curieuse qui désire en apprendre davantage sur son administration publique locale peut par ailleurs découvrir la joie de la socialisation avec d'autres habitants du quartier. À l'inverse, une personne d'abord favorable à la démocratie participative peut réaliser soudainement l'inefficacité du dispositif participatif pour résoudre certains problèmes, créant ainsi un sentiment de désillusion et de désenchantement vis-à-vis les promesses de la participation.

Cette typologie permet d'éviter les dichotomies qui encombrant parfois le débat public et la réflexion théorique sur les avantages et les limites de la démocratie participative. Par exemple, certains auteurs opposent parfois de manière un peu trop simpliste la légitimité de la démocratie représentative qui repose sur le suffrage universel et la démocratie directe qui serait l'apanage des seuls militants. D'autres opposent également les intérêts privés des riverains mécontents (syndrome *Not In My Backyard*) et l'intérêt général²⁰⁶. Il peut certes y avoir des conflits entre différentes valeurs et formes de légitimité démocratique, et un même dispositif participatif peut avoir des effets différenciés sur plusieurs individus et groupes sociaux. Mais il n'en demeure pas moins que la pluralité des motifs et des formes d'engagements citoyens représente une force plutôt qu'une faiblesse de la démocratie participative.

En analysant davantage le schéma de Talpin et Mazeaud, nous pouvons constater que les quatre motifs qui concernent les « participants réguliers » (civisme, intérêt personnel, sociabilité, développement cognitif) représentent les vertus généralement attribuées à l'exercice de la participation citoyenne : 1) développement de dispositions civiques ; 2)

²⁰⁵ Charles Wright Mills, « Situated Actions and Vocabularies of Motive », *American Sociological Review*, vol. 5, no. 6, p. 904-913 ; Danny Trom, « Grammaires de la mobilisation et vocabulaires des motifs », in Daniel Cefaï, Danny Trom (dir.), *Les Formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Éditions de l'EHESS, Paris, 2001.

²⁰⁶ Arthur Jobert, « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11, no. 42, 1998, p. 67-92.

possibilité de prendre part aux décisions qui affectent nos intérêts ; 3) création de lien social (cohésion et capital social) ; 4) développement des capacités délibératives et intelligence collective. Il est également possible de supposer que les participants réguliers auront tendance à développer ces vertus, ce qui les motivera du même coup à participer. Néanmoins, ce « cercle vertueux » de la participation fait face à de nombreux défis qu'il ne faut pas sous-estimer, car des obstacles peuvent limiter la participation et donc réduire le potentiel de motivation à un nombre restreint de « participants professionnels ».

Par exemple, les « bons citoyens entravés » épousent l'idéal de la démocratie participative mais doivent se limiter à une participation intermittente à cause d'une série de contraintes temporelles, professionnelles, familiales, etc. Ainsi, « l'observation montre avec force que la participation à un BP a un coût et demande beaucoup plus de temps que le simple acte de vote par exemple ; élément souvent négligé au motif d'un présupposé normatif rarement exprimé selon lequel le bon citoyen pourrait toujours participer »²⁰⁷. Évidemment, une théorie critique ne peut se contenter d'une conception idyllique de la démocratie participative qui fait abstraction des conditions de travail, des obligations de la sphère domestique et de l'ensemble des facteurs qui empêchent les individus de participer à la sphère publique. Sur le plan de la sociabilité, d'autres mécanismes peuvent engendrer des formes d'exclusion sociale et symbolique, élargissant ainsi le cercle des absents et des indifférents.

Pour certains peu ou mal informés, l'indifférence est le reflet de leur exclusion sociale. Les enquêtes réalisées en milieu populaire indiquent que pour les individus les moins politisés et les plus démunis socialement et économiquement, « l'immunisation à l'humeur critique » (Gaxie, 2002), l'absence d'attente à l'égard du dispositif, traduisent une profonde indifférence à l'égard de la politique en général (Braconnier & Dormagen, 2007) et s'inscrivent dans une puissante relation circulaire avec leur incompétence politique.²⁰⁸

²⁰⁷ Alice Mazeaud, Julien Talpin, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *op. cit.*, p. 365.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 372. Pour les références, voir Daniel Gaxie, « Les critiques profanes de la politique. Enchantements, désenchantements, réenchantements », in Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud, (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2002 ; Cécile Braconnier, Jean-Yves Dormagen, *La Démocratie de l'abstention*, Gallimard, Paris, 2007.

Ce bref portrait permet de dégager un ensemble de contraintes qui peuvent entraver l'idéal de la démocratie participative, laquelle semble pourtant représenter une alternative politique désirable et viable *a priori*. Nous appelons « conditions matérielles et sociales de la citoyenneté » l'ensemble des exigences extérieures aux institutions politiques qui permettent à la participation citoyenne de déployer pleinement les vertus nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie. Bien que cette thèse ne porte pas directement sur les facteurs sociaux et économiques qui affectent la sphère politique, nous pouvons énumérer brièvement quelques réformes ou mesures plus ou moins radicales qui pourraient permettre aux individus de participer davantage aux décisions collectives qui affectent leur vie : une meilleure redistribution de la richesse ou une allocation universelle inconditionnelle permettant de garantir une plus grande sécurité du revenu ; une journée de congé mensuelle obligatoire pour libérer du temps pour les activités familiales, civiques et politiques ; l'offre d'un service de garde abordable ou gratuit pour les assemblées publiques du conseil de quartier, etc.²⁰⁹ Il ne s'agit pas ici de rédiger la liste d'épicerie d'un programme politique, mais de montrer qu'un grand nombre de « barrières à l'entrée » qui limitent la participation peuvent être grandement atténuées, voire même éliminées dans certains cas.

Au-delà des obstacles exogènes à la participation, il reste encore quelques limites inhérentes à la participation elle-même. D'une part, la participation a un coût irréductible en termes de temps et d'énergie, laquelle suppose de choisir cette activité politique plutôt qu'une autre activité potentiellement plus intéressante. Il faut donc que cette participation puisse avoir un impact positif pour la personne qui s'y engage. « À la différence des « bons citoyens » qui valorisent la participation pour elle-même, les participants « efficaces-intéressés » valorisent et anticipent les résultats de leur participation. »²¹⁰ En l'absence de conséquences tangibles sur les enjeux qui les concernent, des personnes initialement engagées pourraient donc devenir déçues ou sceptiques. Cela nous ramène évidemment au

²⁰⁹ D'autres auteurs avancent l'idée d'un « temps de base inconditionnel » comme réforme institutionnelle majeure d'une société postcroissance qui pourrait libérer les individus des contraintes temporelles qui les empêchent de participer à la vie publique. Hartmut Rosa, Klaus Dörre, Stephan Lessenich, « Appropriation, Activation and Acceleration : The Escalatory Logics of Capitalist Modernity and the Crises of Dynamic Stabilization », *Theory, Culture & Society*, 0(0), 2016, p. 1-21.

²¹⁰ Alice Mazeaud, Julien Talpin, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *op. cit.*, p. 367.

problème de la trivialité évoqué plus haut, lequel implique de doter les institutions de démocratie participative d'un pouvoir décisionnel substantiel.

Par ailleurs, « la dynamique même de la participation peut engendrer des mécanismes d'exclusion, qui se traduisent alors par une participation intermittente. Un certain nombre d'acteurs [...] s'en trouvent exclus du fait de leur faible maîtrise des règles implicites régulant les interactions en leur sein »²¹¹. Cette contrainte endogène à la délibération démocratique, liée aux normes de communication, aux dénis de reconnaissance et à un ensemble d'injustices sociales et culturelles qui limitent la voix de certains individus, sera analysée plus en profondeur dans la troisième partie de la thèse. Il suffit de dire ici que telles formes d'inégalités politiques ne constituent pas des obstacles insurmontables à la participation, et encore moins un argument fatal justifiant l'abandon de l'idéal participatif, parce qu'il existe des dispositifs, normes et procédures pour limiter ces effets indésirables.

Pour résumer, l'objectif du dispositif participatif consiste à favoriser l'expression d'une diversité de motifs (civisme, intérêt personnel, socialisation et développement cognitif) permettant de nourrir la participation démocratique, et de minimiser les motifs qui génèrent le scepticisme, l'indifférence et l'absentéisme généralisé. La motivation présente évidemment un défi important pour assurer le bon fonctionnement de la démocratie participative, mais celle-ci peut être favorisée par un bon design institutionnel et l'éducation civique.

Or, toutes ces réflexions sur les modalités de la participation demeurent encore trop générales si elles ne s'ancrent pas dans une communauté politique particulière. C'est ce que nous allons voir dans la prochaine partie en analysant un espace sociopolitique précis, soit la ville qui est aujourd'hui insérée dans un tissu de relations complexes entre l'administration locale des arrondissements et l'échelle métropolitaine des grandes étendues urbaines contemporaines. Pourquoi choisir la ville comme lieu privilégié d'une démocratisation par la participation citoyenne ? Comme nous l'avons mentionné plus haut, la ville constitue un *espace politique* inédit où émergent déjà une foule de dispositifs

²¹¹ *Ibid.*, p. 370.

participatifs à travers le monde. Le principe des intérêts affectés peut également être « testé » dans cet espace particulier caractérisé par l'enchevêtrement des externalités émanant d'innombrables interactions sociales.

Enfin, les principes institutionnels de la démocratie participative comme la décentralisation et la coordination trouvent dans les métropoles un terrain d'application privilégié, nous permettant de réfléchir plus concrètement sur les modalités pratiques nécessaires à l'implantation effective de nouvelles institutions démocratiques. Finalement, si nous ne sommes pas capables de démontrer que la démocratie participative peut représenter une alternative politique désirable, viable et réalisable au niveau de la ville, comment pouvons-nous justifier l'idée d'une transformation démocratique à l'échelle de l'État ou de la société toute entière ? Après avoir montré le caractère désirable de l'idéal participatif, il faut donc examiner plus directement la viabilité de la démocratie participative dans un contexte particulier.

Deuxième partie : Décentralisation

Après avoir développé une argumentation étoffée en faveur de la démocratie participative et des modalités générales des dispositifs qui permettent d'élargir la participation citoyenne, la prochaine étape consiste à situer la réflexion institutionnelle dans un espace politique concret. Cette deuxième partie vise donc à *spatialiser* la démocratie participative à l'intérieur de la ville afin de préciser les contours du conseil de quartier décisionnel qui constitue l'objet principal de la thèse. Or, la réflexion sur le quartier et la ville pose immédiatement le problème de l'*échelle*, c'est-à-dire des dimensions des unités politiques et de l'articulation de différents niveaux de pouvoirs au sein de configurations spatiales, techniques, économiques et sociales relativement complexes. En effet, les villes contemporaines prennent la forme de métropoles aux frontières floues à l'intérieur desquelles une foule d'organisations et d'acteurs participent à la « production de l'espace »²¹². C'est pourquoi nous commencerons par analyser les caractéristiques de la métropolisation et de la « gouvernance multi-niveaux » pour définir le cadre spatial et historique, matériel et idéologique, à partir duquel il sera possible d'élaborer une philosophie politique adaptée aux enjeux des villes contemporaines.

Ensuite, nous examinerons plus attentivement la perspective de la décentralisation démocratique qui représente le fil conducteur de cette deuxième partie. Si le succès de la démocratie participative dépend en bonne partie de la présence de pouvoirs décisionnels, et que le quartier peut constituer un lieu propice à la participation citoyenne, il en découle logiquement la nécessité pour la métropole et la ville de partager certains pouvoirs avec les quartiers pour jeter les bases d'une démocratie de proximité. Évidemment, nous avons besoin d'un critère normatif pour déterminer les modalités d'une décentralisation des pouvoirs entre le gouvernement régional et la participation locale, et c'est pourquoi le principe de *subsidiarité* sera utilisé comme clé d'interprétation pour opérer l'articulation des niveaux de gouvernement au sein de la ville.

²¹² Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, 4^e édition, Anthropos, Paris, 2000.

Enfin, la définition des institutions locales exige de déterminer les frontières « justes » du quartier pour que celui-ci devienne un espace politique à part entière. Cela pose évidemment le problème de la taille appropriée de l'unité politique locale pour assurer un équilibre entre efficacité et participation, de même qu'une démarcation plus fine des compétences qui doivent relever de ce palier de gouvernement. En bout de ligne, notre objectif sera donc de définir l'échelle et les pouvoirs propres du conseil de quartier. Le fait de déterminer le « périmètre » de cette institution, c'est-à-dire *ce qu'elle est et ce qu'elle peut légitimement accomplir* nous permettra ainsi, dans la troisième partie de la thèse, d'analyser plus précisément *comment* elle doit fonctionner sur le plan de la délibération et de la prise de décision.

C'est pourquoi cette deuxième partie de la thèse fera plutôt abstraction de la « théorie démocratique » et des acteurs de la participation pour se consacrer davantage sur la géographie, la sociologie urbaine, les sciences politiques et l'urbanisme, afin de décrire et concevoir l'emboîtement des structures de pouvoir à l'intérieur de l'espace physique et politique de la ville. La décentralisation porte davantage sur les relations entre les institutions et la distribution des compétences à différents niveaux, que sur les interactions et les enjeux de pouvoir entre les individus et les groupes qui participent aux délibérations démocratiques. En d'autres termes, il s'agit d'abord de tracer les frontières matérielles et institutionnelles d'un nouvel espace démocratique, pour finalement aborder les normes et procédures qui pourront réguler la participation citoyenne à l'intérieur de ce lieu.

Chapitre 5 : Critique de la gouvernance multi-niveaux

5.1. Processus de métropolisation

Une philosophie politique de la ville ne saurait élaborer de nouvelles institutions démocratiques sans prendre en considération les données des sciences sociales (études urbaines, sociologie politique, géographie critique) concernant les transformations socio-spatiales, économiques et institutionnelles des territoires urbains contemporains. Si nous avons défini la ville un peu plus tôt par des caractéristiques générales comme sa taille, sa densité et son hétérogénéité, il n'en demeure pas moins que la ville « au sens strict », avec des frontières bien délimitées, est aujourd'hui insérée dans un processus complexe de reconfiguration qui prend différents noms : métropole, ville-région, mégapole ou encore métapole.²¹³ Nous emploierons l'expression de *métropolisation* pour décrire ce phénomène de concentration des activités économiques, technologiques, politiques et culturelles à l'intérieur de vastes agglomérations marquées par diverses formes de péri-urbanisation (étalement urbain), de fragmentation territoriale et de ségrégation sociale. Comme le notent Mélanie Robertson et Jean-Pierre Collin :

L'expression « dynamique de métropolisation » permet de prendre simultanément en compte deux réalités géographiques : (1) morphologique, c'est-à-dire la recomposition physique des territoires ; (2) géopolitique, soit les nouvelles formes de pouvoir réunies sous le terme de « gouvernance métropolitaine ». Sous cette seconde acception, elle exprime des décisions d'aménagement mises en œuvre par les acteurs de la gouvernance qui peuvent être appréhendées aux différentes échelles où s'exerce l'influence de la métropole.²¹⁴

Si nous concentrerons d'abord notre attention sur la métropolisation morphologique (spatiale et économique) afin de bien tracer le contexte général où doit s'effectuer la démocratisation de la ville, nous formulerons ensuite quelques critiques à l'endroit du paradigme de la « gouvernance multi-niveaux » largement dominant dans les études urbaines et les sciences politiques qui analysent le cadre institutionnel des régions métropolitaines. Il s'agira alors de proposer un cadre normatif alternatif, soit l'idée de

²¹³ François Ascher, *Metapolis ou L'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995.

²¹⁴ Mélanie Robertson, Jean-Pierre Collin, « Métropolisation et réforme des institutions métropolitaines », dans Jean-Pierre Collin, Mélanie Robertson (dir.), *Gouverner les métropoles. Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2007, p. 2.

décentralisation démocratique basée sur le concept de subsidiarité, lequel permet d'articuler autrement la relation entre participation locale et gouvernement régional. Ce n'est qu'à la fin de ce chapitre que nous entrerons dans la définition du quartier comme unité politique élémentaire, avec la spécification de son champ de pouvoirs et de compétences vis-à-vis la métropole : zonage, planification, services de proximité, etc. Autrement dit, une première partie portant sur l'échelle supra-municipale permettra de brosser le portrait géopolitique dans lequel doivent agir les grandes villes contemporaines, tandis que la deuxième partie définira plus précisément la situation des conseils de quartier décisionnels dans une logique de décentralisation infra-municipale.

Tout d'abord, le processus de métropolisation est étroitement lié au phénomène des « villes globales » qui contribuent au remodelage des territoires à l'échelle nationale et transnationale. Si certaines métropoles occupent une place privilégiée sur le plan financier, culturel et politique en formant une sorte de réseau planétaire, cette globalisation favorise un développement inégal et combiné qui amène d'importantes disparités au sein des économies locales, le marché du travail et les groupes sociaux, que ce soit par la ségrégation socioéconomique et l'augmentation des inégalités spatiales²¹⁵. Sur le plan national, la métropolisation contribue à la concentration démographique et économique dans les plus grandes villes qui sont appelées à jouer un rôle politique prédominant, lequel se manifeste souvent par la création d'institutions métropolitaines souples ou même l'institution d'un véritable gouvernement régional. Enfin, la métropolisation se déploie de manière extrêmement différenciée sur le plan spatial ; l'urbanisation procède par la formation d'espaces segmentés et hétérogènes, combinant étalement urbain de faible densité (banlieues) et création de nouveaux centres inédits : *edge cities*, *boomburbs*, technopôles, etc.²¹⁶

²¹⁵ Saskia Sassen, « Les villes dans une économie mondiale : le cas de New York », dans *Paris-New York, Villes en parallèle*, no. 20-21, 1994, p. 55-77.

²¹⁶ Joel Garreau, *Edge Cities : Life on the New Frontier*, Doubleday and Co, New York, 1991 ; Robert E. Lang, P.A. Simmons, « Boomburbs. The Emergence of Large, Fast-Growing Suburban Cities », dans Bruce Katz, Robert E. Lang (dir.), *Redefining Urban and Suburban America*, Brookings Institutions, Washington DC, 2000.

Ce premier survol de la réalité métropolitaine met en évidence les trois principales caractéristiques de la ville : taille, densité, hétérogénéité. Fait intéressant à noter : seule la densité est sujette à des variations importantes au sein d'une même agglomération urbaine. Si nous pouvons observer une densité plus forte autour de certains pôles (les quartiers centraux d'une ville par exemple), l'émergence de la métropole comme phénomène sociohistorique remet en question la division classique entre centre et périphérie décrite par le modèle de développement urbain par « cercles concentriques ».²¹⁷ Le passage de la ville à la métropole comme objet central des études urbaines se manifeste notamment par le déplacement entre le paradigme classique de l'écologie urbaine de l'école de Chicago (Robert E. Park, William I. Thomas, Ernest Burgess) et l'approche éclectique de l'école de Los Angeles (Mike Davis, Edward Soja). Cette deuxième école utilise des concepts issus de la théorie critique et de l'urbanisme postmoderne pour souligner la forme rhizomatique de l'espace urbain qui se déploie comme une fresque hétéroclite, formée d'un mélange d'autoroutes, de friches, de zones d'exclusion, de citadelles hypersurveillées, etc.²¹⁸

Il ne s'agit pas ici de prendre position entre ces différentes chapelles théoriques, mais de montrer que la métropolisation se développe sur le modèle du réseau et de la *polycentricité*. Bien qu'il existe encore plusieurs métropoles composées d'une ville-centre et d'une région environnante de plus faible densité (à l'instar de Montréal), plusieurs nouvelles métropoles à travers le monde ressemblent davantage à la configuration bigarrée de Los Angeles en raison d'une logique de développement qui peut surprendre à première vue. En effet, pourquoi la métropolisation représente-t-elle un processus irrégulier et non-linéaire, combinant de larges zones d'étalement et des noyaux de forte densité ? La principale explication découle du contexte de mondialisation économique et du développement des nouvelles technologies de l'information qui amènent un primat de l'« espace des flux » sur l'« espace des lieux ». Robertson et Collin décrivent ainsi ce processus complexe de « déterritorialisation » :

À l'échelle transnationale, les processus de connectivité tendent à l'emporter sur les relations de proximité. En ce sens, l'évolution métropolitaine se caractérise désormais par une « mise en réseau » des agglomérations suite à la

²¹⁷ Ernest W. Burgess, « La croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche », dans Yves Grafmeyer, Joseph Isaac (dir), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, Paris, 2005.

²¹⁸ Mike Davis, *City of Quartz. Los Angeles, capitale du futur*, La Découverte, Paris, 2006.

mondialisation du système productif. L'économie actuelle est de moins en moins conditionnée par les contraintes géographiques (sol, climat, ressources naturelles, distances). En revanche, elle se concentre dans le rayon de grands pôles organisés en réseaux à l'échelle mondiale. [...] La nouvelle structure géoéconomique ne se caractérise plus par l'ancienne domination des centres sur leurs périphéries, mais par les liens horizontaux qu'ils tissent entre eux selon leur complémentarité.²¹⁹

S'il est peut-être exagéré d'affirmer que les relations de domination entre les centres urbains et leur périphérie ont complètement disparues, cette analyse de l'impact de la mondialisation sur le développement des métropoles met en évidence une « économie d'archipel » caractéristique du régime postfordiste des sociétés capitalistes avancées²²⁰. Cette transformation spatiale n'est pas sans conséquence sur le plan politique, car le positionnement des métropoles sur l'échiquier mondial dans un contexte de forte compétitivité devient un enjeu stratégique de premier plan. Cette perspective économiciste est fortement présente dans le discours public, comme en témoignent les élites politiques et économiques qui exhortent les gouvernements nationaux à reconnaître les métropoles comme des unités territoriales névralgiques. Comme le soulignent Laurence Bherer et Gilles Senécal :

L'objectif est moins d'insister sur les liens qui unissent les populations internes à la métropole que d'établir les agglomérations comme des territoires privilégiés d'attractivité économique. L'intérêt porte sur les fonctions de la ville (sa capacité de création et d'innovation, son degré d'attractivité et de développement économique, etc.) plutôt que sur les rapports entretenus entre les agglomérations et leur périphérie. [...] Cette invitation à reconnaître le rayonnement stratégique des métropoles serait en quelque sorte l'expression de nouvelles territorialités du capitalisme et d'un rééchelonnement de l'État autour des axes urbains.²²¹

Dans le même ordre d'idées, Neil Brenner décrit l'émergence d'un nouveau « régionalisme métropolitain » de type économique, lequel est moins porté par un idéal démocratique que par une volonté d'instaurer des politiques de développement axées sur les métropoles

²¹⁹ Mélanie Robertson, J.P. Collin, « Métropolisation et réforme des institutions métropolitaines », *op. cit.*, p. 5.

²²⁰ Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires : L'économie d'archipel*, PUF, Paris, 2000.

²²¹ Laurence Bherer, Gilles Senécal, « La métropole. La ville continue ou le territoire sans légitimité ? », dans Laurence Bherer, Gilles Senécal (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2009, p.xvi.

« gagnantes » dans un contexte de mondialisation²²². Néanmoins, il serait absurde de réduire la métropolisation à un simple produit du néolibéralisme. Si les métropoles contemporaines sont évidemment façonnées par les dynamiques économiques de la mondialisation néolibérale²²³, elles ne constituent pas pour autant des blocs monolithiques. Le processus de métropolisation représente plutôt une nouvelle réalité sociale, spatiale et économique traversée par d'importantes contradictions, lesquelles exigent des arrangements institutionnels pour encadrer le changement d'échelle de la vie urbaine dans une perspective de justice et de démocratie. Derycke souligne ainsi que « les processus cumulatifs constitutifs de la métropolisation ne jouent pleinement que si des mécanismes de coordination économique, de cohésion sociale et de régulation globale sont mis en place. »²²⁴

5.2. Logique de la gouvernance

L'émergence de nouvelles institutions et manières de gouverner ces grandes agglomérations urbaines sont généralement interprétées à travers l'expression de *gouvernance métropolitaine*.²²⁵ Pour analyser cette notion complexe, il faut d'abord expliquer brièvement l'origine du terme « gouvernance », pour ensuite aborder de plus près la gouvernance urbaine et multi-niveaux. Dans le langage courant, nous pouvons distinguer trois usages de cette expression équivoque. Premièrement, le mot gouvernance peut décrire simplement la présence de multiples acteurs ou parties prenantes dans un processus de décision relevant de différentes organisations et champs compétences. Par exemple, le Festival d'été de Québec est un organisme à but non-lucratif qui est affilié à de multiples partenaires (associatifs, privés et publics), dont les activités se déroulent dans la ville de Québec (gouvernement local), et notamment sur le parc des plaines d'Abraham qui relève du gouvernement fédéral. Nous pouvons donc parler en ce sens de la « gouvernance du

²²² Neil Brenner, « Decoding the newest « Metropolitan regionalism » in the USA : A critical overview », *Cities*, vol. 19, no. 1, 2002, p. 3-21.

²²³ David Harvey, *Villes rebelles. Du droit à la ville à la révolution urbaine*, Buchet-Chastel, Paris, 2015.

²²⁴ P.H. Derycke, « Comprendre les dynamiques métropolitaines », dans Claude Lacour, Sylvette Puissant (dir.), *La métropolisation. Croissance, diversité et fractures*, Anthropos-Economica, Paris, 1999, p. 116.

²²⁵ Bernard Jouve, *La gouvernance métropolitaine en question*, Elsevier, Paris, 2003.

Festival d'été de Québec » pour décrire les processus complexes qui permettent au Festival de fonctionner et d'exister année après année.

Outre cet usage plutôt neutre et descriptif du concept de gouvernance (lequel ne pose pas grand problème sur le plan épistémologique ou politique), nous pouvons identifier une deuxième signification (plus problématique) qui relève de l'analyse sociologique et historique, laquelle marque le passage du paradigme du « gouvernement » à celui de la « gouvernance ». Selon Hamel et Jouve, le paradigme de la gouvernance apparaît suite à la crise de la démocratie des années 1970 et 1980 caractérisée par l'incapacité de l'État à répondre aux demandes sociales complexes et toujours plus nombreuses²²⁶. L'éclatement des champs d'intervention et les responsabilités étatiques croissantes s'accompagnent d'une augmentation des dépenses publiques dans un contexte de reconfiguration institutionnelle marquée par une crise économique, des mesures libérales de déréglementation, le développement de partenariats public-privé, etc. La crise de l'État-providence, combinée aux phénomènes de mondialisation et de métropolisation, amène donc un bouleversement des rapports entre le politique, l'économique et la société civile. C'est dans ce contexte qu'émerge un nouveau modèle de gestion visant à redéfinir l'action publique par les valeurs d'ouverture, de participation, de responsabilité, d'efficacité, etc.²²⁷

Bien que plusieurs auteurs notent que l'idée de gouvernance est un concept « fourre-tout », voire un « signifiant vide »²²⁸, appliquons le principe de charité interprétative en essayant de cerner les contours de cette notion protéiforme. De manière générale, la gouvernance implique un décentrement du pouvoir politique qui n'est plus considéré par le biais d'une autorité ou d'une institution centrale et statique, mais comme un processus dynamique impliquant une variété d'acteurs. Dans le champ des sciences économiques, Beitone définit la gouvernance comme « l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives

²²⁶ Pierre Hamel, Bernard Jouve, *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2006, p. 26.

²²⁷ Union européenne, « Gouvernance européenne : un livre blanc », sur le site de *La Commission européenne*, [En ligne], http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf (Page consultée le 15 février 2016).

²²⁸ Claus Offe, « Governance : An « Empty Signifier » ? », *Constellations*, vol. 16, no. 4, 2009, p. 550-562.

sont élaborées, décidées, légitimées, mise en œuvres et contrôlées. »²²⁹ Dans le domaine des sciences politiques, Hermet décrit la gouvernance comme « l'ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publics ou privés formels aussi bien qu'informels qui régissent notamment l'action politique réelle »²³⁰.

Bien que cette deuxième signification du terme gouvernance semble assez « neutre » et descriptive, elle incarne néanmoins quelque chose de plus qu'une simple grille d'analyse visant à décrire le fonctionnement complexe des organisations. Elle marque plutôt une *redéfinition* de l'action politique comme telle, laquelle se distingue de moins en moins des autres types d'organisations, et vient souvent se confondre avec le mode de gestion des entreprises privées. Ce phénomène peut évidemment désigner une transformation effective de la réalité sociale et politique (laquelle peut être abordée de manière objective), mais l'absence d'une perspective critique vient souvent couronner ce fait comme étant le fruit d'un processus naturel, objectif et normal. Autrement dit, l'usage courant du mot gouvernance tend à naturaliser ce concept. Cette catégorie devient une réalité anhistorique, servant de modèle pour la bonne gestion de n'importe quelle organisation (dont l'État). La plupart des usages ordinaires passent ainsi subrepticement du discours descriptif au discours normatif, en inférant le *devoir être* de ce qui *est*.

Nous passons donc à la troisième signification du terme, lequel représente un concept épais (*thick concept*) fortement teinté sur le plan normatif et idéologique. L'usage le plus répandu du terme gouvernance remet en question le principe de souveraineté étatique et nationale. L'État devient lui-même un agencement d'organisations hétérogènes (composées d'acteurs publics, économiques et sociaux), sans qu'aucune autorité ne soit le dépositaire ultime de l'intérêt général²³¹. Le paradigme moderne du gouvernement, tel qu'élaboré par quelques siècles de philosophie politique, serait ainsi remplacé par une conception postmoderne et relationnelle du pouvoir, devenu un espace fluide défini par la métaphore du jeu. « Avec la gouvernance, le champ social devient un terrain de jeu. Le

²²⁹ Alain Beitone, *Dictionnaire des sciences économiques*, 2e édition, Armand Colin, Paris, 2007, p. 252.

²³⁰ Guy Hermet, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 3e édition, Armand Colin, Paris, 1998, p. 114.

²³¹ Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 42.

pouvoir ou l'autorité – au lieu de dicter d'en haut ses priorités – se contente de réguler, d'arbitrer. Le but de la collectivité ou de la société n'est plus quelque grand dessein transcendant, mais le libre épanouissement des activités de tous. »²³²

Dans cette perspective, le caractère flou de la gouvernance ne renvoie pas à un vague sémantique ou épistémologique qui devrait être clarifié par l'analyse conceptuelle et le développement de recherches empiriques, mais à un vague ontologique inscrit dans la nature même du concept, défini avant tout par la négation de la hiérarchie et de la fixité. Pour Jean-Pierre Gaudin, la gouvernance serait « tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées »²³³.

Il n'est donc pas étonnant que l'esprit de la gouvernance ait pénétré le champ des sciences politiques et des études urbaines dans les années 1990, en détrônant le concept de « gouvernement local » qui était jugé trop étroit, rigide, institutionnel et désuet pour rendre compte de la pluralité des relations stratégiques, l'interdépendance entre différents niveaux de pouvoir, la transformation des échelles spatiales et la multiplication des réseaux qui traversent les villes contemporaines. Un article influent de Patrick Le Galès est exemplaire à cet égard, car il résume en quelques lignes une littérature foisonnante sur la gouvernance urbaine :

Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. L'autorité locale devient un acteur important certes mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'État. Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs. On retrouve l'idée que le gouvernement local ne se contente pas de gérer des services de façon

²³² Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance*, Presses universitaires de France, Paris, 2003, p. 96.

²³³ Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, *op. cit.*, p. 43.

bureaucratique (ou au quotidien), mais qu'il est devenu plus stratégique, moins routinier, plus opportuniste, plus flexible, plus sensible à l'environnement.²³⁴

Nous pouvons constater que le paradigme de la gouvernance urbaine correspond bien à la dynamique de métropolisation que nous avons décrite précédemment, comme si cette nébuleuse conceptuelle qui fait l'apologie du bricolage institutionnel reflétait à merveille sur le plan théorique les recompositions économiques, sociales et territoriales à l'œuvre dans les métropoles. Bien qu'il ne soit pas possible (ni souhaitable d'ailleurs) d'aborder l'ensemble des problématiques liées à la gouvernance urbaine, nous pouvons tout de même approfondir ses implications relatives à l'enchevêtrement des différents paliers de gouvernement. Après tout, ce chapitre porte sur la décentralisation.

C'est ainsi qu'entre en scène la notion de « gouvernance multi-niveaux », laquelle désigne de manière synthétique « l'ensemble des échanges négociés et non-hiérarchiques entre différentes institutions à l'échelle transnationale, nationale, régionale et locale »²³⁵. Ce concept a notamment été popularisé par le processus d'intégration de l'Union européenne qui a attiré l'attention des chercheurs universitaires, politiciens et concepteurs de cette nouvelle architecture institutionnelle complexe qui se déploie à différentes échelles²³⁶. Or, la gouvernance multi-niveaux se démarque de plusieurs façons des modèles traditionnels de relations intergouvernementales²³⁷.

Premièrement, ce concept met de l'avant des relations non-hiérarchiques, c'est-à-dire que les villes peuvent collaborer directement avec des institutions transnationales, et vice-versa, sans avoir à consulter l'État-nation par exemple. Deuxièmement, les relations institutionnelles sont définies contextuellement et négociées, au lieu d'entrer dans une logique de contrôle et de subordination. Troisièmement, la participation est également définie par le contexte et la volonté des acteurs plutôt que par des exigences légales ou des

²³⁴ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, no. 1, 1995, p. 60.

²³⁵ B. Guy Peters, Jon Pierre, « Developments in Intergovernmental Relationships : Towards Multi-level Governance », *Policy and Politics*, vol. 29, no. 2, 2001, p. 131.

²³⁶ Stephen George, « Multi-level Governance and the European Union », dans Ian Bache, Matthew Flinders (dir.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

²³⁷ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Eva Sørensen, *Interactive Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

régulations étatiques. Par exemple, des fonds *ad hoc* sont créés pour des enjeux spécifiques, les consultations publiques sont organisées avec une sélection particulière des parties prenantes concernées, et des processus informels permettent de combiner une variété d'acteurs et d'intérêts à l'intérieur de discussions sur des politiques publiques précises²³⁸.

Ce portrait met en évidence que l'horizontalité de la gouvernance multi-niveaux n'est pas nécessairement un gage de démocratie et de transparence, car le décentrement des lieux de décision, la variabilité des acteurs concernés, l'absence de règles claires et l'accès asymétrique aux sphères de pouvoir peut favoriser les acteurs organisés, les lobbys et les grandes entreprises privées. Une économie politique de la ville, inspirée des travaux sur les coalitions de croissance ou la théorie des régimes urbains²³⁹, soulèverait le poids prédominant des forces du marché par rapport aux enjeux sociaux, démocratiques et écologiques. Comme le soulignent Pierre et Peters :

More broadly, cities must nourish a delicate balance in their relationship with private business. Market actors generate the growth in the local economy, provide jobs, and (in many countries) pay tax to the city. This tends to give private business what Charles Lindblom once referred to as « privileged position » in urban governance ; even if there is a pattern of interdependence between city and business, it is an asymmetrical interdependence where business is more important to the city than *vice versa*.²⁴⁰

Cette remarque ne vise pas à rejeter le concept de gouvernance en bloc, mais à montrer que l'inclusion d'acteurs non-étatiques, la prise de décision en réseaux et l'éclatement du pouvoir politique n'est pas *isop facto* synonyme de liberté, d'égalité et de solidarité. Si la gouvernance urbaine peut servir de cadre analytique intéressant sur le plan *descriptif* ou comparatif pour identifier la pluralité d'acteurs, organisations et institutions impliqués dans le façonnement des multiples décisions qui façonnent différentes villes à travers le monde, elle ne serait fournir un cadre *normatif* suffisant pour guider la création d'institutions justes et démocratiques. Ainsi, l'éloge de l'ouverture, de l'hybridité et de la flexibilité ne mène-t-il pas à évacuer trop rapidement l'évaluation des meilleures et moins bonnes formes

²³⁸ Jon Pierre, B. Guy Peters, « Urban Governance », dans Karen Mossberger, Susan E. Clarke, Peter John, *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 79-80.

²³⁹ Harvey Molotch, « The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol. 82, no. 82, 1976, p. 309-330. ; Stephen L. Elkin, *City and Regime in the American Republic*, University of Chicago Press, Chicago, 1987.

²⁴⁰ Jon Pierre, B. Guy Peters, « Urban Governance », *op. cit.*, p. 78.

d'arrangements institutionnels par rapport à certains critères comme l'équité, l'efficacité ou la légitimité politique ? Cela ne risque-t-il pas, comme le fait remarquer Maarten Hajer, de produire des politiques publiques dans un cadre flou, où l'absence de règles claires et partagées s'accompagne d'un vide institutionnel (*institutional void*) ? « There are no clear rules and norms according to which politics is to be conducted and policy measures are to be agreed upon. To be precise, there are no generally accepted rules and norms according to which policy-making and politics is to be conducted ». ²⁴¹ Autrement dit, si la gouvernance représente *peut-être* un outil conceptuel pertinent pour les sciences politiques et la sociologie urbaine, elle ne saurait incarner une théorie critique et normative adéquate pour la philosophie politique.

5.3. Deux types de gouvernance multi-niveaux

Comme nous l'avons expliqué plus amplement dans le premier chapitre, la perspective de cette thèse s'inscrit dans le sillage de la démocratie participative et délibérative qui est plus exigeante sur le plan éthique que le paradigme de la gouvernance qui renvoie plutôt à un modèle managérial de la participation citoyenne ²⁴². Or, comment cette vision démocratique peut-elle se matérialiser dans le cadre des métropoles où une multiplicité d'acteurs sociaux, économiques et politiques s'enchevêtrent à l'intérieur de relations institutionnelles à différents niveaux ? Avant d'examiner plus précisément les modalités d'une décentralisation réussie, regardons tout d'abord une analyse plus systématique de Hooge et Marks qui distinguent deux types de gouvernance multi-niveaux en posant une série de questions concernant l'imbrication de multiples juridictions ²⁴³.

Par exemple, les juridictions devraient-elles être créées autour de communautés particulières, ou plutôt en fonction de problèmes précis ? Devraient-elles regrouper plusieurs compétences, ou être fonctionnellement spécifiques ? Devrait-on limiter le nombre de juridictions, ou les laisser proliférer ? Enfin, devraient-elles être conçues pour

²⁴¹ Maarten Hajer, « Policy without polity? Policy analysis and the institutional void », *Policy Sciences*, vol. 36, p. 175.

²⁴² Marie-Hélène Bacqué *et al.*, « La démocratie participative, modèles et enjeux », *op. cit.*, p.294.

²⁴³ Liesbet Hooghe, Gary Marks, « Unravelling the Central State, but How ? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, vol. 97, 2003, p. 233-243.

durer, ou bien rester fluides ? Hooge et Marks prennent ces questions comme points de départ pour construire des idéaux-types cohérents permettant de départager deux logiques distinctes au sein de la littérature sur la gouvernance.

Figure 5 : Types de gouvernance multi-niveaux²⁴⁴

Type I	Type II
<i>General-purpose</i> jurisdictions	<i>Task-specific</i> jurisdictions
<i>Nonintersecting</i> membership	<i>Intersecting</i> membership
Jurisdictions at a <i>limited number of levels</i>	<i>No limit</i> to the number of jurisdictional levels
<i>Systemwide architecture</i>	<i>Flexible design</i>

De son côté, le type I renvoie moins au paradigme de la gouvernance qu'à la tradition fédéraliste que nous allons approfondir dans la prochaine section. Les pouvoirs sont distribués à différents niveaux et chaque palier de gouvernement rassemble un paquet de compétences permettant de remplir des objectifs généraux. Le membrariat de chaque niveau est bien délimité par des critères précis (chaque individu étant membre d'une seule juridiction à une échelle donnée), selon une logique territoriale ou encore socioculturelle (comme dans le modèle des démocraties consociationalistes)²⁴⁵. Le faible nombre de paliers permet de distinguer clairement les relations intergouvernementales ; les juridictions sont intégrées dans un système institutionnel relativement stable et rigide, et les réformes sont plutôt rares et coûteuses. Nous avons ainsi affaire à des juridictions emboîtées à la manière de poupées russes.

À l'inverse, le type II de gouvernance multi-niveaux implique des juridictions indépendantes, multiples, superposées et conçues pour répondre à des tâches spécifiques. Ce modèle est largement répandu au niveau local, notamment en Suisse où se trouvent des *Zweckverbände*, soit des associations fonctionnelles intercommunales qui produisent des services locaux et biens publics spécifiques relatifs à l'eau, l'électricité, l'éclairage,

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 236.

²⁴⁵ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.

l'éducation, les services de garde, etc.²⁴⁶ Pour reprendre une analogie de Vincent et Elinor Ostrom : « Each citizen [...] is served not by « the » government, but by a variety of different public service industries. [...] We can think of the public sector as being composed of many public service industries including the police industry, the fire protection industry, the welfare industry, the health service industry, the transportation industry, and so on. »²⁴⁷

Contrairement au modèle hiérarchique des juridictions emboîtées du type I, Frey et Eichenberger utilisent l'acronyme FOCJ (*functional, overlapping and competing jurisdictions*) pour décrire cette forme de gouvernance multi-niveaux où les juridictions coexistent dans un même espace à la manière d'un « panier » de services publics²⁴⁸. Ce modèle polycentrique n'est pas sans rappeler la forme matérielle de la métropolisation décrite plus tôt, d'autant plus que la gouvernance polycentrique est souvent utilisée comme synonyme de gouvernance métropolitaine²⁴⁹. Il n'est donc pas surprenant qu'un processus dynamique aux frontières floues amène une prolifération de juridictions. Celles-ci émergent par un design flexible au gré des enjeux soulevés et des problèmes à résoudre dans des circonstances données.

Une fois cette distinction posée, quels sont les avantages et les inconvénients de chaque type de gouvernance multi-niveaux d'un strict point de vue fonctionnel ? Nous ne faisons pas référence ici aux principes d'équité ou de légitimité, mais à l'efficacité comparative de ces deux systèmes politiques. Si le principal bénéfice d'un système institutionnel déployé à plusieurs échelles réside dans sa flexibilité, le principal inconvénient est sans doute les coûts de transactions nécessaires à la coordination de multiples juridictions. Hooghe et Marks évoquent ainsi le « dilemme de coordination » qui peut être défini comme suit : dans la mesure où les politiques d'une juridiction peut avoir des conséquences indirectes

²⁴⁶ Bruno Frey, Reiner Eichenberger, *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.

²⁴⁷ Vincent Ostrom, Elinor Ostrom, « Public Goods and Public Choices », dans Michael McGinnis (dir.), *Polycentricity and Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999, p. 88-89.

²⁴⁸ Bruno Frey, Reiner Eichenberger, *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, op. cit.

²⁴⁹ Daniel Kübler, Michael A. Pagano, « Urban Politics as Multilevel Analysis », dans Karen Mossberger et al., *The Oxford Handbook of Urban Politics*, op. cit., p. 114-129

(externalités positives ou négatives) sur d'autres juridictions, alors une coordination est nécessaire pour éviter des résultats sociaux indésirables²⁵⁰. Cela représente un problème de coordination *de deuxième ordre*, car il implique la coordination d'institutions dont la fonction première est de coordonner les activités humaines. Par exemple, nous pouvons penser à un centre de coordination des dispositifs d'urbanisme participatif qui aurait pour fonction d'éviter les discordances entre différents plans d'aménagement sur un même territoire urbain.

Évidemment, plus le nombre de juridictions augmente, plus les coûts de coordination de second ordre augmentent de manière exponentielle. Fritz Scharpf formule cette relation par une formule relativement simple : « as the number of affected parties increases [...] negotiated solutions incur exponentially rising and eventually prohibitive transaction costs »²⁵¹. Comment la coordination multi-niveaux peut-elle résoudre ce dilemme de coordination ? La première stratégie, préconisée par le type I, consiste à réduire le nombre d'acteurs autonomes ou d'institutions, en regroupant les compétences au sein de juridictions bien délimitées. L'autorité publique est ainsi distribuée à différentes échelles de façon claire à l'intérieur d'un système structuré. La deuxième stratégie, préconisée par le type II de gouvernance multi-niveaux, vise à réduire les interactions entre les acteurs en découpant les compétences en unités fonctionnelles distinctes, de sorte que plusieurs juridictions puissent coexister en offrant des services différents et complémentaires. Nous avons donc affaire à deux logiques distinctes pour résoudre le dilemme de coordination : la différenciation territoriale et la différenciation fonctionnelle.

Par ailleurs, Hooghe et Marks soulignent que les deux modèles de gouvernance multi-niveaux ne représentent pas simplement des moyens techniques différents pour parvenir à une même fin, car ils supposent deux conceptions très différentes de la communauté. Dans le premier cas, les juridictions de type I font appel aux communautés environnantes (territoriales ou culturelles), lesquelles s'inscrivent dans une perspective d'auto-

²⁵⁰ Liesbet Hooghe, Gary Marks, « Unravelling the Central State, but How ? Types of Multi-level Governance », *op. cit.*, p. 239.

²⁵¹ Fritz Scharpf, *Games Real Actors Play : Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997, p. 70.

gouvernement. Les juridictions constituent des lieux de délibération et d'affrontement entre différentes valeurs et conceptions du bien commun, et elles ne sont pas simplement l'objet d'une évaluation de l'efficacité comparative dans l'octroi de services publics entre différentes entités en compétition²⁵². Selon la terminologie de Hirschman, cette logique favorise la voix (*voice*) en permettant à ses membres de faire entendre leur avis lorsqu'ils sont en désaccord avec le gouvernement. À l'inverse, l'option de sortie (*exit*) est plus coûteuse en cas d'insatisfaction, car elle nécessite un déménagement vers d'autres municipalités, régions ou pays selon les circonstances²⁵³.

À l'inverse, les juridictions de type II sont davantage des organisations souples formées autour d'enjeux spécifiques, comme la gestion de ressources communes, de services urbains, de collecte de déchets dangereux, etc. Ils s'agit moins de communautés de destin que des associations volontaires. Le membrariat reste extrinsèque, c'est-à-dire que les individus peuvent devenir membres de différentes organisations au gré de leurs besoins et désirs. Il n'est donc pas étonnant que l'option de sortie soit favorisée dans ce genre de système, car les différentes juridictions forment un « marché » de biens publics offerts à différents prix afin de mieux correspondre aux préférences variées des citoyens-consommateurs. Cette conception n'est pas sans rappeler la théorie du choix public et le fameux modèle de Tiebout qui mettent de l'avant les avantages de la fragmentation institutionnelle et de la compétition entre municipalités, les individus ayant toujours la possibilité de « voter avec leurs pieds »²⁵⁴.

Cette distinction entre deux types de gouvernance multi-niveaux étant posée, faut-il privilégier un modèle plutôt que l'autre, ou bien miser sur une combinaison des deux ? Hooghe et Marks soulignent qu'il s'agit en fait de deux façons bien différentes d'organiser la vie politique : la première perspective représente le point de vue des membres et de la communauté territoriale, alors que la deuxième exprime le point de vue des tâches

²⁵² Liesbet Hooghe, Gary Marks, « Unravelling the Central State, but How ? Types of Multi-level Governance », *op. cit.*, p. 240

²⁵³ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.

²⁵⁴ Charles M. Tiebout, « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 44, 1956, p. 416-424.

spécifiques et des problèmes particuliers à résoudre²⁵⁵. Cette différence évoque à son tour le débat classique entourant l'organisation optimale des métropoles, qui oppose d'une part les adeptes de la consolidation et d'un gouvernement métropolitain (communauté territoriale forte), et d'autre part les partisans de la fragmentation et de la décentralisation (choix public, *problem solving*). Alors que les premiers font valoir les économies d'échelle et une répartition plus juste des charges et des bénéfices entre différentes municipalités (efficacité et équité), les seconds mettent de l'avant les vertus de la compétition et du choix qui permettent une plus grande liberté, davantage de diversité et une meilleure allocation des ressources en fonction des préférences des individus²⁵⁶.

5.4. Cinq objections à la pseudo-participation

À première vue, la démocratie participative semble partager davantage d'affinités avec le deuxième modèle de gouvernance multi-niveaux qui privilégie la résolution de problèmes spécifiques, la participation des acteurs concernés, la flexibilité, l'autonomie locale, etc. Si nous regardons les principes normatifs que nous avons élaborés dans le premier chapitre (1.5.), le type II ancré dans le paradigme de la gouvernance et du choix public marque des points sur trois des six critères : 1) l'orientation pratique, 2) la participation ; 4) la décentralisation. Or, ce modèle fait piètre figure sur les trois autres principes dont : 3) la délibération ; 5) la coordination ; 6) la transformation politique. Passons brièvement en revue l'ensemble de ces critères pour examiner si la démocratie participative et délibérative est soluble dans une gouvernance multi-niveaux fragmentée (type II), ou si elle peut davantage se réaliser dans le cadre institutionnel d'un gouvernement métropolitain fondé sur une logique fédérale (type I).

Premièrement, les juridictions formées autour de tâches spécifiques du type II leur confèrent une orientation pratique. C'est là sans doute le principal point commun entre la perspective de la démocratie participative esquissée plus haut et la logique de gouvernance. Or, il n'est pas impossible qu'un gouvernement métropolitain de type I puisse distribuer

²⁵⁵ Liesbet Hooghe, Gary Marks, « Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance », *op. cit.*, p. 241.

²⁵⁶ Daniel Kübler, Michael A. Pagano, « Urban Politics as Multilevel Analysis », *op. cit.*, p. 120-121.

des pouvoirs spécifiques à différents niveaux, et regrouper à chaque palier plusieurs compétences afin de résoudre des problèmes concrets : sécurité publique de proximité, planification urbaine, budget participatif, etc. Autrement dit, l'orientation pratique n'est pas l'apanage exclusif du modèle II, lequel implique une différenciation fonctionnelle très poussée et une indépendance forte des juridictions. Une différenciation territoriale pourrait également appliquer efficacement ce critère, ce que nous verrons dans le prochain chapitre.

Deuxièmement, bien que le deuxième modèle de gouvernance favorise la participation des acteurs organisés et concernés par un projet, elle ne permet pas de garantir une égalité politique forte ou un poids égal de chaque citoyen dans le processus décisionnel. Comme le souligne Marie-Hélène Bacqué qui étudie le modèle managérial de participation :

Le développement de la gouvernance urbaine est avant tout centré sur la coopération public/privé, avec une forte prédominance des acteurs économiques dans le processus. La participation signifie que les citoyens peuvent être eux aussi des acteurs de ce processus, qu'ils sont admis comme *stakeholders*, ou plus exactement que les associations ou les ONG qui sont censées représenter leurs intérêts sont associés au même titre que les autres acteurs privés, bien que leur poids effectif reste secondaire. Les objectifs sociaux sont quasiment inexistantes [...] et la participation n'est pas un instrument de justice distributive. Les démarches participatives sont dépolitisées, le pouvoir politique est faible ou affaibli, la modernisation de l'État local hésitante.²⁵⁷

Ainsi, la gouvernance polycentrique et fragmentée du type II amène une multiplication des lieux de participation sans que ceux-ci soient nécessairement démocratiques. À l'inverse, l'institution d'une communauté politique découpée selon une logique territoriale avec quelques paliers de gouvernement distincts (conseil métropolitain, conseil municipal, conseils de quartier) pourrait favoriser une participation directe des citoyens, du moins au niveau local, tout en laissant une place pour la représentation politique aux niveaux supérieurs. Bien qu'un modèle de gouvernement hiérarchique n'implique pas nécessairement la participation citoyenne, celle-ci peut s'inscrire davantage dans une structure fédérale qu'à travers un système de gouvernance multiforme.

²⁵⁷ Marie-Hélène Bacqué *et al.*, « La démocratie participative, modèles et enjeux », *op. cit.*, p. 294.

Troisièmement, nous avons évoqués précédemment que le type II favorise davantage l'option de sortie que la délibération démocratique pour remédier aux problèmes rencontrés dans les territoires donnés. De plus, le principe délibératif permet de distinguer clairement la démocratie participative du modèle de la gouvernance, même si la rhétorique dominante et plusieurs dispositifs participatifs confondent régulièrement ces deux perspectives. Comme le soulignent Loïc Blondiaux et Yves Sintomer dans un article fort pertinent, bien que les approches de la gouvernance et les théories de la délibération partagent une vision « décentrée » du système politique, elles se distinguent au moins sur cinq aspects²⁵⁸ :

- 1) La gouvernance ne distingue pas la délibération et le marchandage, qui renvoient à deux types divergents de rationalité : communicationnelle et stratégique²⁵⁹.
- 2) La gouvernance ne partage pas la méfiance des théories délibératives envers la logique marchande, mais la favorise par son discours : efficacité, *accountability*, etc.
- 3) Le fait que les discussions prennent part dans l'espace public n'est pas une caractéristique *nécessaire* mais *contingente* pour la gouvernance.
- 4) La gouvernance se préoccupe moins de la participation des simples citoyens que de l'inclusion des parties prenantes, se rapprochant ainsi de la perspective néocorporatiste.
- 5) La gouvernance est souvent perçue comme une réponse *fonctionnelle* à la crise de représentation, alors que la démocratie délibérative tente de suppléer les carences du gouvernement représentatif par une critique *normative* qui tente de trouver de nouvelles institutions permettant d'assurer non seulement l'efficacité des décisions, mais la légitimité du système politique et la justice au sein de la société.

Quatrièmement, une décentralisation des pouvoirs peut se concrétiser autant dans les deux modèles de gouvernance multi-niveaux. Néanmoins la *forme* de cette décentralisation n'est pas la même dans les deux cas ; un gouvernement métropolitain avec quelques niveaux de juridictions peut reposer sur une logique fédérale ou un principe de subsidiarité (sur lequel

²⁵⁸ Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, no. 57, 2002, p. 29-30.

²⁵⁹ Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, Paris, 1987.

nous reviendrons), alors qu'un système de gouvernance métropolitaine avec des institutions souples mène plutôt à un éclatement des fonctions, la prolifération de lieux de décision, la création de partenariats stratégiques et autres articulations fluides. Les règles claires du premier modèle favorise une *décentralisation politique*, tandis que la flexibilité du deuxième modèle renvoie davantage à une *déconcentration administrative* par la création d'un marché de services locaux et des partenariats public-privés. Tout dépend de l'objectif visé, mais les deux modèles ne sont pas aussi performants dans les deux cas ; il n'est pas impossible d'envisager une décentralisation administrative au sein d'un gouvernement métropolitain de type I, alors qu'une gouvernance métropolitaine de type II aurait beaucoup plus de difficulté à établir les bases institutionnelles d'une décentralisation politique.

Cinquièmement, en l'absence de certains centres de coordination, une décentralisation simple maximisant l'autonomie des juridictions locales favoriserait la fragmentation et la compétition plutôt que la coopération. Bien que les adeptes de la gouvernance fassent l'apologie de l'ouverture, la flexibilité et la synergie entre acteurs variés, le rejet *a priori* de toute hiérarchie ou fixité prête le flanc à certains problèmes de coordination de deuxième ordre et à l'augmentation drastique des coûts de transaction. À l'inverse, le modèle de la démocratie participative et délibérative préconise une décentralisation *coordonnée*, qui se distingue à la fois de la décentralisation pure et du centralisme démocratique grâce à des mécanismes de communication et de reddition de comptes qui donnent un rôle significatif aux échelons supérieurs sans miner l'autorité des unités locales. Cela implique évidemment une division claire des pouvoirs et des compétences de chaque juridiction, mais cette stratégie de différenciation territoriale permet de surmonter le dilemme de coordination en générant certaines économies d'échelle, une redistribution des ressources et le soutien aux unités locales en difficulté.

Sixièmement, le principe de transformation politique implique que la participation citoyenne ne doive pas demeurer extérieure aux institutions, mais impliquer une refonte du système politique. Le passage du paradigme du gouvernement à celui-ci de la gouvernance représente sans doute un changement qualitatif sur le plan institutionnel, mais peut-on le qualifier de *transformation politique* ? Si la gouvernance multi-niveaux du type II

représente sans doute un modèle plus innovant que la forme classique du gouvernement étagé entre plusieurs paliers séparés, nous devons ajouter ici le sens ou la finalité de la transformation politique.

Au fond, veut-on changer de système politique pour le simple plaisir de changer ? Quels sont les objectifs et la logique poursuivis par une telle refonte des institutions, au-delà de leur forme immédiate ? Contrairement aux discours qui accompagnent la gouvernance de type II – lesquels préconisent l’efficacité, la flexibilité et la liberté de choix dans la production et la consommation de biens publics – le principal but de la démocratie participative n’est pas d’améliorer la gestion urbaine ou de moderniser l’administration locale, mais d’étendre la démocratie et d’assurer la justice sociale en incarnant les principes de l’égalitarisme démocratique radical sur le plan institutionnel. Cela ne signifie pas que l’efficacité et la diversité ne représentent pas des objectifs à prendre en considération, mais ceux-ci ne définissent pas l’horizon normatif premier de la démocratie participative.

Par ailleurs, la gouvernance urbaine ou métropolitaine représente-t-elle un modèle alternatif aux institutions actuelles, ou plutôt la justification de l’ordre socioéconomique dominant ? À ce titre, il faut souligner que les analyses de Charles Tiebout, Vincent Ostrom et d’autres adeptes de la théorie du choix public ont émergé dans les années 1960 et 1970 comme une critique du modèle keynésien et de l’État-providence. Ils ont appliqué les outils de l’économie néo-classique dans le secteur public, et ces idées ont ensuite été reprises par le néolibéralisme, le *new public management* et la gouvernance²⁶⁰. Il n’est pas question ici de réduire la théorie du choix public à un simple avatar du néolibéralisme, mais de montrer leur commune façon de transposer la logique du marché, le principe de concurrence et le

²⁶⁰ « Public choice theory has played a crucial but decisively different role in legitimating, intellectually and in broader public discourse, both phases of neoliberalism’s development. In the earlier, normative phase, public choice theory – in the form of the theories of political and bureaucratic overload – came to provide a powerful, public and highly politicized dramatization of the « crisis » afflicting the advanced liberal democracies – a crisis to which neoliberalism was presented as the solution. In the latter phase of normalization and institutionalization, public choice theory, allied now to new public management theory, rational expectations microeconomics and open economy macroeconomics, served to pronounce neoliberalism the only feasible economic paradigm in an era of globalization. In so doing, it served effectively to depoliticize neoliberalism and to render it non-negotiable. » Colin Hay, *Why We Hate Politics*, Polity Press, Cambridge, 2007, p. 98.

modèle de l'entreprise sur l'ensemble du monde social et politique²⁶¹. Le politologue Warren Magnusson met ainsi en évidence les problèmes d'une vision économiciste de la gouvernance urbaine et multi-niveaux qui porte peu attention aux inégalités sociales.

On the surface, neo-liberals are concerned about choice, diversity and local control, but they have a narrow view of what local governments should do. Basically, local governments are supposed to work like firms within the market economy, and not challenge the rules of economy itself. They are not supposed to be correcting the distribution of resources that results from market competition. They are supposed to work within the constraints of that distribution, and try to lever resources from private business, charitable foundations, and higher-level governments. With whatever they can get, or raise from taxation locally, they are to provide the goods and services their constituents most want. In poorer communities, only very little can be provided. In richer places, the luxuries can be afforded, including better schools, parks, recreations facilities, and so on.²⁶²

Il va sans dire que dans un contexte de compétition généralisée, le « choix public » fonctionne mieux pour les individus avantagés, qui jouissent d'un haut revenu ou de positions sociales privilégiées. À l'inverse, la gamme de choix et la possibilité de « voter avec ses pieds » est beaucoup plus réduite pour les personnes issues de groupes sociaux défavorisés, ou discriminées en fonction de leur classe, genre, ethnicité, handicap, etc. En ce sens, le deuxième modèle de gouvernance multi-niveaux ne représente pas vraiment un modèle de transformation sociale vis-à-vis le système politique actuel, bien qu'il ait pu constituer un changement majeur par rapport au modèle de l'État-providence des Trente Glorieuses.

Cela veut-il dire néanmoins qu'il faille critiquer toute forme de décentrement du pouvoir politique, de flexibilité et d'inclusion d'acteurs non-étatiques dans le processus décisionnel ? Est-il vraiment préférable de revenir au bon vieux modèle du gouvernement hiérarchique, à la centralisation bureaucratique et à une forme classique de démocratie représentative, l'État étant après tout le seul dépositaire légitime de l'intérêt général ? Bien au contraire, l'objectif principal de ce chapitre est de montrer que l'instauration d'une

²⁶¹ Pierre Dardot, Christian Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris, 2009.

²⁶² Warren Magnusson, *Local Self-Government and the Right to the City*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2015, p. 12.

démocratie participative et délibérative à l'échelle métropolitaine nécessite une décentralisation politique appropriée, afin de permettre à chacun et chacune de prendre part, à différents niveaux, aux décisions qui affectent sa vie. Nous partageons encore une fois l'analyse de Magnusson qui développe une critique de gauche de l'État-providence keynésien, en indiquant que la création d'un gouvernement métropolitain (de type I) doit inévitablement veiller à éviter le gigantisme et la concentration du pouvoir politique.

That said, the neo-liberals clearly had an important point. Creating bigger authorities that had the capacity to do more for ordinary people was not a magic solution to problems of poverty or anything else. Big authorities could and did become remote and insensitive, as well as inefficient. In fact, the New Left critique of the Keynesian welfare state, which took shape in the 1960s, was all about that. It suggested that the welfare state – and perhaps also the Keynesian apparatus of economic management – has to be democratized by rooting it firmly in local communities, where people could be organized to make their needs and wishes clear.²⁶³

²⁶³ *Ibid.*, p. 13.

Chapitre 6 : Principes de la décentralisation

6.1. Les dimensions de la décentralisation

Contrairement à la gouvernance multi-niveaux de type I qui n'indique pas clairement les règles de distribution des pouvoirs, des fonctions et des ressources entre différentes juridictions et organisations, le concept de décentralisation mobilisé dans cette thèse présuppose un système de gouvernement avec différents paliers distincts dotés d'une autorité sur un champ spécifique de compétences. Cette idée se rapproche de la gouvernance de type II et de la notion de fédéralisme, bien que nous n'utiliserons pas ce terme qui renvoie davantage à la forme d'organisation de l'État ou d'un système politique dans son ensemble (par contraste à l'État unitaire). De son côté, la décentralisation est un concept plus large qui comprend une multitude de dimensions. Or, il ne semble pas y avoir de conception unique et partagée de cette idée complexe. De plus, plusieurs significations varient en fonction des pays, des langues, des contextes politiques et des domaines de recherche.²⁶⁴ Dans une analyse décortiquant plus de 40 définitions de la décentralisation à travers la littérature, Dubois et Fattore montrent que ce concept peut désigner à la fois une structure (statique) et un processus (dynamique), et que son contenu regroupe de multiples choses (pouvoirs, autorité formelle, responsabilités, fonctions, ressources), qui sont transférées d'un gouvernement central vers des entités de niveau inférieur (gouvernements locaux, administrations infranationales, etc.).²⁶⁵ Il faut noter ici que nous parlerons uniquement de la décentralisation verticale ou territoriale entre différentes autorités publiques, et non de la décentralisation horizontale, fonctionnelle ou de marché (*market decentralization*) qui renvoie aux privatisations, transferts de pouvoir vers des entités non-étatiques et autres phénomènes liés au paradigme de la gouvernance²⁶⁶.

²⁶⁴ H.M.G. Ouedraogo, « Decentralisation and local governance: Experiences from francophone West Africa », *Public Administration and Development*, vol. 23, 2003, p. 97–103 ; Christopher Pollitt, « Decentralization: A central concept in contemporary public management » dans Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt (dir.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 371–397.

²⁶⁵ Hans F. W. Dubois, Giovanni Fattore, « Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization », *International Journal of Public Administration*, vol. 32, no. 8, 2009, p. 704–727.

²⁶⁶ Oliver Treib, Holger Bahr, Gerda Falkner, « Modes of governance: Towards a conceptual clarification », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no. 1, 2007, p. 1–20.

La décentralisation verticale ou territoriale peut se décliner sous trois dimensions qui seront analysées successivement : fiscale, administrative et politique. Premièrement, la *décentralisation fiscale* comprend le transfert des compétences, responsabilités et ressources financières vers des niveaux inférieurs du gouvernement²⁶⁷, avec la capacité de percevoir des revenus (prélèvement de taxes ou autres) et d'effectuer des dépenses de façon autonome²⁶⁸. Le degré de décentralisation fiscale se mesure de plusieurs façons, que ce soit par : a) le pourcentage des dépenses locales par rapport aux dépenses publiques totales ou au produit intérieur brut (PIB) ; b) le pourcentage des revenus des gouvernements locaux par rapport aux revenus de l'État ou du PIB ; c) la répartition des taxes et impôts entre les gouvernements locaux et centraux ; d) ou encore la proportion des dépenses dans diverses sphères du secteur public (éducation, santé, sécurité sociale) effectuées par les gouvernements locaux²⁶⁹.

Ces différents paramètres permettent d'envisager de nombreux scénarios de décentralisation fiscale, lesquels peuvent donner plus ou moins d'autonomie aux gouvernements locaux. Par exemple, les ressources financières des municipalités du Québec sont réparties de la manière suivante : taxes foncières (49%), vente de biens et services (12%), tarification fiscale (8%), paiements tenant lieu de taxes (4%), autres revenus de source locale (10%) et transferts gouvernementaux (17%)²⁷⁰. Ainsi, 83% des revenus des municipalités proviennent de la fiscalité locale directe ou indirecte, et seulement une infime partie du budget est comblée par les paliers supérieurs de gouvernement. Une forte décentralisation dans le prélèvement des revenus peut représenter une source d'autonomie financière, quoi que la forte dépendance vis-à-vis les taxes

²⁶⁷ Mateja Finzgar, Zan Jan Oplotnik, « Comparison of fiscal decentralization systems in EU-27 according to selected criteria », *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 11, no. 3, 2013, p. 651-672.

²⁶⁸ Aehyung Kim, « Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and implementation », Policy Research Working Paper 4503, World Bank Capacity Building, Partnership and Outreach Team. Washington DC, World Bank, p. 7.

²⁶⁹ Roberta Ryan, Ronald Woods, « Decentralisation and subsidiarity: Concepts and frameworks for emerging economies », *Forum of Federations. Occasional Paper Series*, no. 15, 2015, p. 3.

²⁷⁰ *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2013, p.12.

foncières peut donner un pouvoir démesuré aux promoteurs immobiliers, favoriser l'étalement urbain, aggraver les inégalités socio-économiques entre les municipalités, etc.

À l'inverse, nous pouvons envisager un système où une forte centralisation dans le prélèvement des revenus par le gouvernement central peut s'accompagner d'une très grande décentralisation des dépenses publiques vers les gouvernements locaux, comme en Suède ou au Pays-Bas. Cette stratégie fiscale permet de diversifier les sources de revenus (impôts sur le revenu, taxes sur la consommation, etc.) tout en favorisant une redistribution plus équitable de la richesse en fonction des besoins locaux et de critères sociaux. S'il n'est pas question ici d'examiner les modalités complexes de la fiscalité municipale, nous pouvons voir comment de multiples systèmes de répartition des ressources financières peuvent avoir un impact important sur les capacités d'action des autorités publiques à différentes échelles. Comme le remarque Susan Fainstein à propos de la ville d'Amsterdam : « It could afford generous benefit levels because it received almost all of its revenues from the national government rather than its own taxpayers, placing the city in the enviable position of possessing both considerable policy autonomy and substantial funding from an outside source. »²⁷¹

Deuxièmement, la *décentralisation administrative* se concentre sur le partage des responsabilités, de la planification et de la gestion des fonctions publiques à différentes échelles infranationales, et consiste plus précisément à garantir une plus grande autonomie aux juridictions locales face au gouvernement central²⁷². Le degré de décentralisation administrative se mesure donc par le degré d'autonomie décisionnelle des gouvernements locaux, laquelle peut exister même si la majorité des taxes sont prélevées par les niveaux supérieurs de gouvernement²⁷³. On distingue généralement trois grandes formes de décentralisation administrative : la déconcentration, la délégation et la dévolution. La *déconcentration* implique une redistribution du pouvoir et un partage des responsabilités

²⁷¹ Susan S. Fainstein, *The Just City*, Cornell University Press, Ithaca, 2010, p. 143.

²⁷² Aaron Schneider, « Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and social spending », *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 44, no. 3, 2006, p. 348.

²⁷³ Martina Halaskova, Renata Halaskova, « Impacts of decentralisation on the local government expenditures and public services in the EU countries », *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 12, no. 3, 2014, p. 625.

dans différents bureaux régionaux, lesquels restent néanmoins confinés à l'intérieur du gouvernement central. Comme le note Ryan et Woods : « Put differently, it implies the shifting of workload from centrally located officials to staff or offices outside the national capital. This transfer changes the spatial and geographic distribution of authority, but ensures that the central government retains authority over the field office and exercises that authority through the hierarchical channels of central government bureaucracy. »²⁷⁴

Ensuite, la *délégation* implique un transfert des responsabilités du gouvernement central vers des organisations semi-autonomes, lesquelles ne sont pas entièrement contrôlées par l'autorité centrale mais restent redevables devant elle. Dans cette perspective, il s'agit davantage d'un contrôle indirect où le gouvernement central s'assure de renforcer la reddition de comptes des entités subalternes, celles-ci agissant en son nom²⁷⁵. Comme le résume Robert Dahl, « tout pouvoir délégué est une autorité subordonnée. En ce sens, il implique une hiérarchie. »²⁷⁶ Enfin, la *dévolution* implique un transfert de pouvoirs du gouvernement central vers des gouvernements infranationaux largement autonomes ou indépendants. Dans la littérature, la dévolution est considérée comme la forme la plus pure ou du moins la plus élargie de décentralisation administrative²⁷⁷.

Troisièmement, la *décentralisation politique* implique une composante de démocratie à l'échelle infranationale, que ce soit par la sélection des officiers publics (gouverneur, maire, conseiller municipal, etc.) au suffrage universel, divers mécanismes de participation ou tout autre pouvoir décisionnel indépendant reconnu par la constitution d'un pays ou une autorité législative. Dans tous les cas, la juridiction doit constituer une unité politique, c'est-à-dire avoir la capacité d'élaborer et d'adopter des politiques publiques, lois, règlements ou toute autre décision collective sur un territoire donné. Cette autonomie institutionnelle importante, qui s'apparente à la dévolution, favorise l'émergence d'acteurs spécifiques à cette échelle, soit des comités citoyens, mouvements sociaux, partis politiques et politiciens

²⁷⁴ Roberta Ryan, Ronald Woods, « Decentralisation and subsidiarity: Concepts and frameworks for emerging economies », *op. cit.*, p. 3.

²⁷⁵ Aaron Schneider, « Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and social spending », *op. cit.*, p. 349.

²⁷⁶ Robert A. Dahl, *Après la révolution*, *op. cit.*, p. 136.

²⁷⁷ Stacey White, *Government decentralization in the 21st century: A literature review*, Centre for Strategic and International Studies, Washington DC, 2011, p. 2.

professionnels qui débattent d'enjeux locaux et se disputent le pouvoir lors d'élections municipales par exemple²⁷⁸.

Il faut remarquer que la distinction entre la décentralisation fiscale, administrative et politique ne représente pas des caractéristiques complètement étanches ou séparées, mais des aspects d'un phénomène complexe qui peut s'avérer plus ou moins important selon certaines dimensions. Selon Kim, la décentralisation représente un processus évolutif d'allocation de pouvoirs fiscaux, administratifs et politiques aux gouvernements infranationaux, et elle doit emprunter ces trois formes simultanément pour réaliser pleinement ses bénéfices potentiels²⁷⁹.

Comme cette thèse porte sur la transformation de la ville par la démocratie participative, il va s'en dire que l'objectif premier de la décentralisation consiste à favoriser la participation citoyenne. Nous définirons donc la *décentralisation démocratique* comme l'arrangement institutionnel visant à transférer les pouvoirs, compétences, responsabilités et ressources financières vers des échelons de gouvernement de niveau inférieur afin de maximiser la participation à différentes échelles. Outre plusieurs effets relatifs à la liberté politique, la justice sociale, la légitimité et l'efficacité des décisions collectives (que nous examinerons plus loin), la première justification politique de la décentralisation consiste à favoriser un engagement citoyen plus actif dans l'élaboration et l'implémentation des politiques publiques²⁸⁰. Cette participation contribue à son tour à rendre les élus ou officiers locaux redevables devant la population, car la vigilance citoyenne et la responsabilisation des représentants sont intimement liées à la réduction des chaînes de rétroaction entre gouvernants et gouvernés. Dans cette logique, les élus locaux ont plus d'incitatifs à prendre de bonnes décisions et à offrir des services publics de manière plus efficiente que les dirigeants aux niveaux provincial ou national, car ils seront plus facilement acclamés ou blâmés en fonction de leur performance. De plus, si les gouvernements locaux assurent la

²⁷⁸ Aaron Schneider, « Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and social spending », *op. cit.*, p. 349-350.

²⁷⁹ Aehyung Kim, « Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and implementation », *op. cit.*, p. 7-8.

²⁸⁰ Soumyadip Chattopadhyay, « Decentralised provision of public services in developing countries: A review of theoretical discourses and empirical evidence », *Social Change*, vol. 43, no. 3, p. 426.

gestion de services publics et d'autres responsabilités significatives, ils devront assumer directement les coûts de tels services et seront incités à le faire de manière rentable, améliorant ainsi la gestion des finances publiques et des services. Comme le résume Chattopadhyay :

In other words, a strong decentralised system can make governments more responsive in terms of speed and quantity of responses (actions, projects, outputs) and more importantly, quality of responses (the degree to which responses from governments conform to popular preferences). Further, the involvement and hence the influence of ordinary people over development projects infuses a great sense of ownership among the citizenry and therefore, make the projects more sustainable.²⁸¹

Nous avons ici un argument complexe qui articule participation démocratique, efficience économique et acceptabilité sociale des projets. Évidemment, ce cercle vertueux ne va pas de soi, car il dépend surtout de la qualité démocratique des institutions et de la participation qui peut prendre différentes formes (sélection des représentants, participation citoyenne directe ou mouvements sociaux). C'est pourquoi la décentralisation ne peut pas être séparée de la démocratisation, sans quoi la première risque de devenir synonyme de privatisation ou de démultiplication inutile de l'administration. La décentralisation démocratique prend donc la forme d'un double mouvement, consistant à transférer des pouvoirs et des ressources vers des unités politiques plus petites, lesquelles doivent à leur tour être ouvertes à la participation pour permettre aux citoyens de prendre part activement aux décisions qui affectent leur vie. Cette idée rejoint la perspective de Robert Dahl qui, malgré sa critique incisive de la démocratie directe comme seule source d'autorité, admet qu'une polyarchie (système politique complexe correspondant aux démocraties représentatives modernes) devrait être démocratisée et décentralisée afin de permettre au peuple de se gouverner lui-même à plusieurs échelles. Le célèbre politologue emploie ainsi la métaphore des boîtes gigognes pour décrire l'esprit de la décentralisation démocratique :

Si vous êtes raliés jusqu'à présent à mon raisonnement, je pense que vous reconnaîtrez avec moi que ces différentes unités de gouvernement, qui s'encastrent comme des boîtes gigognes, sont nécessaires si le peuple doit être souverain quant aux questions présentant pour lui de l'importance, qu'il s'agisse d'un terrain de jeux commun, de la pollution de l'eau ou de l'interdiction effective de la guerre nucléaire. D'où nous devons conclure que

²⁸¹ *Ibid.*, p. 426.

tous les stades qui sont indispensables pour que le peuple gouverne effectivement, quant il s'agit de questions importantes pour lui, sont également légitimes d'un point de vue purement démocratique.²⁸²

Or, le concept de décentralisation démocratique n'implique-t-il pas des conséquences inflationnistes particulièrement problématiques d'un point de vue pratique, en légitimant la prolifération de dizaines, voire de centaines de paliers de gouvernement ? Pour prendre un exemple frappant de Robert C. Wood, la région métropolitaine de New York dans les années 1960 comprenait 22 comtés et plus 1 467 entités politiques, « dont chacune avec les pouvoirs voulus pour lever et dépenser des fonds publics, et dont le ressort était le fait du hasard plutôt que d'un propos délibéré »²⁸³. Comment éviter que nous nous retrouvions avec un système de boîtes gigognes trop complexe sur le plan institutionnel, et que la maximisation de la participation citoyenne présente d'importants coûts de fonctionnement et des pertes d'efficacité significatives, rendant ainsi la métropole ingouvernable ? Quel critère doit-on établir pour éviter une multiplication incontrôlée des institutions ? Autrement dit, existe-t-il des limites normatives ou des principes politiques permettant d'assurer une décentralisation qui soit simultanément démocratique, juste et efficace ?

6.2. Le principe de subsidiarité

C'est ici qu'entre en scène le principe de *subsidiarité*, qui établit une règle relativement simple et claire pour guider le design institutionnel d'une décentralisation démocratique réussie. Dahl formule ce principe de manière intuitive en présentant quatre indications²⁸⁴ :

1. Si une association démocratique permet de mieux résoudre un problème, confier le toujours à la plus petite association susceptible de s'en charger efficacement.
2. Si une association plus vaste peut s'en charger plus efficacement, il faut envisager les coûts supplémentaires qu'elle entraînera, notamment une augmentation potentielle du sentiment d'impuissance individuelle.

²⁸² Robert Dahl, *Après la révolution*, op. cit., p.136.

²⁸³ Robert C. Wood, *1400 Governments*, Anchor Books, Garden City, 1964 cité dans Robert Dahl, *Après la révolution*, op. cit., p. 89-79.

²⁸⁴ Robert Dahl, *Après la révolution*, op. cit., p. 148-149.

3. Le critère d'économie exige de limiter le nombre d'associations démocratiques auxquelles il est possible de participer.
4. La décentralisation n'exige pas nécessairement le transfert de pouvoirs vers une association démocratique plus petite, mais peut utiliser d'autres organisations ou mécanismes de décision (comme le marché par exemple).

La première indication met en évidence que la subsidiarité implique une « option préférentielle pour le plus petit », et fait reposer le fardeau de la preuve sur ceux qui souhaitent centraliser le pouvoir politique. Cela n'implique pas une décentralisation généralisée et unilatérale de tous les pouvoirs, car ce principe souligne l'importance de la *capacité* de chaque unité politico-administrative à prendre efficacement en charge certaines questions. De plus, la deuxième indication de Dahl montre qu'il ne faut pas seulement considérer l'efficacité ou l'efficience de chaque juridiction de manière isolée, mais évaluer l'*efficacité comparative* d'une responsabilité ou d'une compétence entre différents niveaux de gouvernement. Enfin, la troisième indication rappelle le problème de la surcharge temporelle de la participation et du besoin de limiter au mieux le nombre de lieux de décisions, tandis que la quatrième indication ouvre la possibilité d'une décentralisation fonctionnelle ou horizontale comme nous l'avons vu dans la section précédente. Mais l'analyse la plus systématique du concept de subsidiarité est sans contredit celle proposée par Andreas Føllesdal qui définit ce principe par la formulation synthétique suivante : « The principle of subsidiarity regulates authority within a political order, directing that powers or tasks should rest with the lower-level sub-units of that order unless allocating them to a higher-level central unit would ensure higher comparative efficiency or effectiveness in achieving them. »²⁸⁵

Cette définition apparemment simple amène néanmoins certaines complications, car le critère d'efficacité comparative est sujet à différentes interprétations. Si l'allocation de l'autorité doit favoriser le transfert de pouvoirs vers les unités inférieures à moins que l'unité centrale puisse mieux garantir certains résultats désirés, la centralisation doit-elle

²⁸⁵ Andreas Føllesdal, « Survey Article : Subsidiarity », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, no. 2, 1998, p. 190.

toujours se faire ou seulement si nécessaire ? Føllesdal distingue ainsi une série de conditions et de critères afin de mieux cerner les modalités d'application de ce principe général.

Tout d'abord, l'étendue du principe de subsidiarité est variable ; celui-ci peut être limité à certains secteurs prédéterminés, ou bien être appliqué de façon souple en fonction des circonstances. Par exemple, certains articles de l'Union européenne spécifient que le principe de subsidiarité s'applique aux régulations environnementales, à la Charte sociale et aux politiques des médias, alors que d'autres articles soulignent que la Communauté européenne peut intervenir au besoin pour favoriser le libre marché des biens et des services, le principe de subsidiarité régulant dans ce cas sa propre sphère d'application.²⁸⁶ Ensuite, une clause d'intervention minimale peut être introduite afin de favoriser le pouvoir discrétionnaire des unités locales. Dans ce cas, le gouvernement central se contente d'émettre des directives qui peuvent être mises en œuvre via différents moyens par les unités inférieures. De plus, l'unité centrale peut être tenue de soutenir les gouvernements inférieurs afin que ceux-ci puissent réaliser adéquatement leurs objectifs, ou encore faciliter la coopération, les accords et la coordination entre différents paliers.²⁸⁷

Ensuite, le principe de subsidiarité peut inclure une condition de *nécessité*, qui implique que le gouvernement central doit intervenir uniquement lorsque les sous-unités *ne peuvent pas* réaliser leurs objectifs par elles-mêmes. L'application de ce critère peut être sujet à débat entre différentes juridictions, et il est possible que certains gouvernements locaux soient *capables* de réaliser leurs objectifs bien qu'ils ne le souhaitent pas les atteindre pour diverses raisons. Pour spécifier la condition de nécessité, il est possible de donner un droit de veto aux unités inférieures, ou encore de reconnaître un devoir d'intervention de l'unité supérieure selon le critère d'effets transfrontaliers (*cross-boundary effects*) afin de corriger les externalités territoriales des gouvernements locaux²⁸⁸. Un projet d'aménagement urbain

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 193.

²⁸⁷ Jacques Delors *et al.*, *Subsidiarity: the Challenge of Change*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991, p. 9 ; Karlheinz Neunreither, « Subsidiarity as a guiding principle for European Community activities », *Government and Opposition*, vol. 28, 1993, p. 212 ; Lars Blichner, Linda Sangolt, « The concept of subsidiarity and the debate on European cooperation », *Governance*, vol. 7, 1994, p. 289.

²⁸⁸ Andreas Føllesdal, « Survey Article : Subsidiarity », *op. cit.*, p. 195.

ayant des incidences sur plusieurs quartiers adjacents pourrait ainsi justifier une intervention du gouvernement municipal, lequel pourrait agir à titre de médiateur entre les différentes unités locales concernées.

La logique de subsidiarité est donc directement liée au principe des intérêts affectés, lequel peut inclure des externalités socioéconomiques plus larges exigeant une plus grande redistribution de la richesse entre différentes juridictions afin de garantir un certain standard dans les conditions de vie des individus²⁸⁹. Par exemple, une différence d'espérance de vie de neuf ans entre certains quartiers de l'ouest et de l'est de Montréal pourrait justifier une intervention plus importante de la ville, de la métropole, et même de l'État afin d'atténuer ces inégalités sociales²⁹⁰. C'est pourquoi la subsidiarité n'est pas uniquement une question d'efficacité comparative ou d'autonomie locale, mais un élément clé de la justice sociale.

D'ailleurs, ces différentes valeurs peuvent jouer un rôle variable dans l'application du principe de subsidiarité. Føllesdal souligne que celui-ci peut être interprété de manière « négative » en *proscrivant* l'intervention de l'unité centrale en l'absence d'une efficacité comparative suffisante, ou bien de manière « positive » en *prescrivant* l'action du gouvernement central pour réaliser certains objectifs²⁹¹. Généralement, les adeptes de la décentralisation de marché dans la lignée de Tiebout favorisent l'autonomie locale et la non-intervention des niveaux supérieurs, tandis que les adeptes du gouvernement régional préconisent un certain degré de centralisation pour garantir la justice sociale. Les différentes théories de la subsidiarité concentrent ainsi leur attention sur certains aspects de ce principe : la conception de Johannes Althusius met l'accent sur la liberté politique, le fédéralisme fiscal sur l'efficacité, le catholicisme social sur la justice et l'égalitarisme libéral sur la délibération publique²⁹². Il ne s'agit pas ici d'analyser chacune de ces conceptions particulières de la subsidiarité, mais de mettre en évidence la multiplicité des

²⁸⁹ Theodor Schilling, « Subsidiarity as a rule and a principle, or: taking subsidiarity seriously », *Jean Monnet Chair*, Working Paper 10, Harvard University, 1995, p.66.

²⁹⁰ Dominic Brassard, « De l'ouest à l'est de Montréal, l'espérance de vie raccourcit de 9 ans », *La Presse*, 16 février 2016. Consulté le 29 février 2016 : <http://ici.radio-canada.ca/regions/Montreal/2016/02/16/001-esperance-vie-est-montreal-ouest-ciuss-est-ile.shtml>

²⁹¹ Andreas Føllesdal, « Survey Article : Subsidiarity », *op. cit.*, p. 195.

²⁹² Pour un portrait systématique de ces différentes théories, voir *Ibid.*, p. 198-213.

dimensions parfois contradictoires à prendre en compte pour réaliser une décentralisation démocratique.

Si nous reprenons le principe de coordination évoqué dans le premier chapitre, celui-ci met de l'avant l'idée que le pouvoir central doit soutenir les gouvernements de niveaux inférieurs afin qu'ils puissent réaliser adéquatement leurs objectifs. La condition de nécessité implique moins un droit de veto aux unités locales qu'un devoir d'intervention permettant de corriger les externalités, faciliter la coopération, les accords et la coordination entre différentes juridictions. L'objectif du gouvernement métropolitain serait ainsi de favoriser la coopération entre les quartiers et les municipalités. Le principe de subsidiarité reçoit ici une interprétation positive, et donc une vision davantage « régionaliste » qu'une conception purement « localiste » misant sur la pleine autonomie des autorités locales. Pour mieux cerner les implications institutionnelles de cette perspective, regardons comment le principe de subsidiarité permet d'éclairer le problème central de ce chapitre, soit l'extension de la participation citoyenne dans les grandes métropoles.

6.3. Vers un gouvernement régional

L'une des auteures les plus pertinentes pour analyser l'articulation entre démocratie locale et gouvernement métropolitain est sans contredit la philosophe féministe Iris Marion Young. Deux chapitres de ses importants ouvrages *Justice and the politics of difference* (1990) et *Inclusion and Democracy* (2000) sont consacrés à la « question urbaine » et ses multiples enjeux : gestion de la diversité culturelle, ségrégation sociospatiale, démocratie participative, etc.²⁹³ Comme sa position sur la décentralisation a légèrement évolué entre ces deux livres, nous retracerons les grandes lignes de son argumentation afin de mieux situer notre perspective.

Tout d'abord, le chapitre *City Life and Difference* datant de 1990 commence par une critique féroce de l'idéal de communauté et des relations face-à-face partagé par les

²⁹³ Iris Marion Young, *Justice and the politics of difference*, Princeton University Press, Princeton, 1990 ; Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

communautaristes (Sandel, MacIntyre) et le philosophe anarchiste Murray Bookchin qui préconise une forte décentralisation des pouvoirs vers des petites communautés locales et autonomes. Young s'attarde à déconstruire le « rêve rousseauiste », c'est-à-dire le mythe de la transparence, de l'immédiateté et de la proximité des petits groupes qui fait office d'idéal d'authenticité pour contrer l'anonymat, l'aliénation, la marchandisation et la bureaucratisation des métropoles et des sociétés de masse²⁹⁴. Cette perspective n'est pas sans poser problème sur le plan politique, notamment parce qu'elle suppose une conception particulière de la vie bonne, marginalise la « différence » et implique un démantèlement irréaliste des grands ensembles urbains afin de favoriser une démocratie directe pure à l'échelle locale. Young ne rejette pas l'idéal de démocratie participative pour autant, mais souligne la nécessité de tenir compte des caractéristiques de la ville (taille, densité, hétérogénéité), des inégalités sociales entre juridictions locales et des relations entre étrangers.

A more participatory democratic society should indeed encourage active publics at the local levels of neighborhood and workplace. But the important political question is how relations among these locales can be organized so as to foster justice and minimize domination and oppression. Invoking a mystical ideal of community does not address this question, but rather obscures it. Politics must be conceived as a relationship of strangers who do not understand one another in a subjective and immediate sense, relating across time and distance.²⁹⁵

Le rejet de la vision localiste et communautariste l'amène à se méfier d'une trop grande décentralisation. Selon Young, la justice sociale est mieux garantie par l'institution d'un large gouvernement régional incluant des mécanismes de représentation pour les quartiers, municipalités et groupes sociaux. La philosophe préconise également la mise en place d'institutions locales de délibération et de décision pour favoriser la participation citoyenne, mais elle cherche à éviter à tout prix une conception autarcique des unités locales. En effet, elle définit l'autonomie comme la capacité d'un agent, individuel ou collectif, à jouir d'une autorité finale et exclusive sur un ensemble d'enjeux et d'actions spécifiques, aucun autre agent n'ayant le droit d'interférer dans ce champ de compétences. Cette conception très forte de l'autonomie, qui la rapproche du concept de souveraineté, amène évidemment une

²⁹⁴ Iris Marion Young, *Justice and the politics of difference*, op. cit., p. 232.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 234.

série de conséquences politiques indésirables. Par exemple, l'autonomie des municipalités en matière de zonage peut contribuer à l'exclusion de certains groupes sociaux défavorisés, et certains choix des municipalités de banlieue peuvent mener celles-ci à bénéficier des avantages de la ville-centre sans en assumer les coûts²⁹⁶.

L'argument de Young consiste à montrer qu'il n'est pas souhaitable d'envisager l'organisation des métropoles comme une confédération de municipalités autonomes liées par des accords volontaires, où certaines juridictions pourraient décider de résilier leurs ententes contractuelles avec les niveaux supérieurs si celles-ci ne conviennent plus à leurs intérêts locaux. Une trop forte autonomie locale exacerberait ainsi les inégalités socioéconomiques entre les juridictions. Par exemple, les municipalités ou quartiers privilégiés pourraient concentrer les meilleurs services en excluant les citoyens plus défavorisés qui seraient contraints d'habiter des territoires mal desservis. L'atomisme rationnel, qu'il se présente à l'échelle des individus ou des villes, entraîne donc de graves problèmes en termes de justice sociale et d'action collective, et ce encore plus lorsque les juridictions sont dotées de pouvoirs inégaux. C'est pourquoi Young formule un argument hobbesien pour justifier la création d'une autorité politique supra-municipale.

Bookchin's suggestion that a set of marketlike contracts or confederative agreement scan prevent such domination and oppression presumes something even less true of municipalities than of individuals : that they are equal in power, capacity, and resources. Where there are diverse and unequal neighborhoods, towns, and cities, whose resident move in and out of one another's locales and interect in complex webs of exchange, only a sovereign authority whose jurisdiction includes them all can mediate their relations justly.²⁹⁷

Dans cette perspective, la plus petite échelle de gouvernement n'est pas la « Cité-État » mais un « Léviathan régional ». Or, encore faut-il délimiter les frontières de cette communauté politique, d'autant plus que les limites de la métropole semblent floues et sujettes à des variations continues découlant d'un processus d'urbanisation hétérogène et diffus. Pour tenter de cerner les contours d'une région, Young définit celle-ci comme une unité économique et un territoire que les personnes identifient comme leur milieu de vie,

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 250.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 250.

c'est-à-dire l'espace où les gens circulent communément pour travailler, magasiner, se divertir, visiter leur famille ou des amis²⁹⁸. L'auteure utilise l'exemple d'une excursion d'une journée en voiture, ou encore du signal de transmission de la télévision ou de la radio pour donner une approximation spatiale de ce territoire, ce qui met en évidence le caractère vague, voire désuet de cette définition.

Si Young admet que l'étendue d'une région varie en fonction de la culture, de la géographie physique et des moyens de transports, qu'elle peut inclure des milieux urbains, ruraux et péri-urbains, et qu'elle ne saurait être complètement auto-suffisante sur le plan économique, la philosophe soutient néanmoins qu'une région constitue une unité d'interdépendance fonctionnelle et un territoire géographique cohérent. Or, un tel argument ne semble pas appuyé empiriquement, comme le note le politologue Andrew Scanton qui souligne que les aires métropolitaines sont moins des réalités objectives que des artéfacts créés par des agences de statistiques, à l'instar des *Census Metropolitan Areas* au Canada²⁹⁹. Scanton va même jusqu'à défendre la thèse que les cités-régions ne peuvent pas s'auto-gouverner du fait que leurs frontières floues et dynamiques représente un obstacle insurmontable à la création d'un gouvernement métropolitain bien défini. Qui plus est, il ne semble pas y avoir de définition univoque des métropoles ou régions métropolitaines à travers le monde. Robertson et Collin énumèrent ainsi plusieurs critères utilisés pour les définir :

Continuité ou discontinuité de l'espace bâti (fondée sur la distance qui sépare les bâtiments) (Europe), critères démographiques tels que la densité de la population (Amérique du Nord, Asie), la proportion des personnes vivant des activités tertiaires, l'importance des migrations pendulaires pour la population active (Canada), etc. Dans plusieurs pays, ces concepts ne sont pas définis officiellement (Pologne), et la façon de les dire peut même varier d'une agglomération à l'autre (Espagne).³⁰⁰

Évidemment, une réponse facile à l'objection de Scanton sur le caractère flou des limites de la métropole serait de miser sur une définition simplement conventionnelle de celle-ci, qui

²⁹⁸ *Ibid.*, p.252.

²⁹⁹ Andrew Scanton, *The Limits of Boundaries. Why City-Regions Cannot be Self-Governing*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2008, p. 69-77.

³⁰⁰ Mélanie Robertson, Jean-Pierre Collin, « Métropolisation et réforme des institutions métropolitaines », *op. cit.*, p.23.

admettrait d'emblée le caractère arbitraire des frontières administratives, politiques et territoriales. Après tout, le fait que les métropoles ne soient pas précisément définies théoriquement n'empêche pas celles-ci d'exister sur le plan légal, comme le prouvent la Communauté métropolitaine de Montréal ou encore l'actuelle ville de Toronto qui regroupe les six anciennes municipalités de la région³⁰¹. Néanmoins, le fait de miser sur le caractère arbitraire des frontières ne permet pas de garantir une communauté politique forte, ni de s'assurer de l'échelle appropriée des institutions, d'une décentralisation efficace des pouvoirs, ou des exigences normatives en termes de justice sociale. Autrement dit, une définition strictement conventionnelle de la métropole semble être davantage un moyen de contourner le problème que de le résoudre.

Devant ce fouillis conceptuel, est-il possible de dégager un critère permettant de délimiter plus précisément les frontières de la métropole que le signal approximatif d'une radio ? Dans son ouvrage *Inclusion and Democracy*, Young fait un pas de plus en mobilisant une conception causale des interactions sociales qui met en évidence le caractère inextricable des externalités urbaines qui lient le destin des individus habitant sur un même territoire. La base morale de la communauté politique découle ainsi des conséquences indirectes des activités sociales, comme nous l'avons défini dans le premier chapitre en analysant le principe des intérêts affectés et la ville comme espace public. L'idée de l'« être-ensemble des étrangers » qui caractérise la vie urbaine n'implique donc pas seulement la reconnaissance de la « différence » ou de la diversité socio-culturelle, mais bien un principe de connexion causale, communicationnelle, économique et institutionnelle qui tisse de multiples relations d'interdépendance entre les individus.

Strangers in modern societies also live together in a stronger sense. Their daily activities assume dense networks of institutional relations, which causally relate them in the sense that the actions of some here pursuing these ends potentially affect many others whom they do not know and may not have thought about. Economic activities and their institutions most deeply connect the dwellers of a region. Institutions and relations of mass communication, relations of law, contract, and service delivery, whether public or private, also bring strangers

³⁰¹ Julie-Anne Boudreau *et al.*, « Construire les espaces politiques métropolitains. Étude comparative des stratégies de Toronto et de Montréal », dans Jean-Pierre Collin, Mélanie Robertson (dir.), *Gouverner les métropoles. Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, *op. cit.*, p.151-177

together in communicative and causal relations that link their actions and the conditions of their action.³⁰²

Ce principe de connexité, qui ne se limite pas à la simple proximité géographique du quartier ou de la municipalité, représente donc un argument en faveur d'institutions politiques à l'échelle métropolitaine. Or, il manque encore une prémisse afin d'éviter le sophisme naturaliste qui consiste à fonder un jugement normatif sur un état de fait, c'est-à-dire à inférer ce qui doit être (un gouvernement régional) à partir de ce qui est (une agglomération métropolitaine). En effet, pourquoi les frontières d'une communauté politique devraient-elles correspondre forcément aux limites socio-spatiales d'une région urbaine ?

Selon Onora O'Neill, un agent a des obligations de justice envers autrui dans la mesure où ses actions présupposent l'action des autres en arrière-plan, c'est-à-dire comme prémisses de ses propres actions³⁰³. Si O'Neill souligne que les obligations de justice dues aux interrelations causales ont une portée globale, Young reprend cette idée en insistant sur les relations de justice qui traversent les métropoles. Évidemment, il ne s'agit pas d'affirmer que chaque individu a des obligations morales spécifiques envers chacune des personnes potentiellement affectées par ses actions, mais que les membres d'une agglomération urbaine font partie d'un ensemble institutionnel plus grand qui permet de réguler les interactions complexes et de corriger les injustices dans une même région. En d'autres termes : « every person dwelling in this institutional and causal nexus is obliged to do what he or she can to constitute and support institutions of collective actions organized to bring about relations of justice among persons, that is to say, political organizations. »³⁰⁴

Si nous reconnaissons la réalité de ce nexus causal, des enjeux publics émanant des interactions entre les individus, les organisations et les différentes juridictions au sein d'une métropole, ainsi que la nécessité de tenir compte des obligations de justice entre les agents interdépendants de cet environnement, alors il en découle le devoir de créer des institutions

³⁰² Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, op. cit., p. 223.

³⁰³ Onora O'Neill, *Toward Justice and Virtue. A Constructive Account of Practical Reasoning*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 122-153.

³⁰⁴ Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, op. cit., p. 224.

politiques métropolitaines. Comme le résume bien Young : « the scope of a polity ought to coincide with the scope of the obligations of justice which people have in relation to one another because their lives are intertwined in social, economic and communicative relations that tie their fates. »³⁰⁵ Si la métropole est rarement une communauté d'origine pour ses habitants, elle est assurément une communauté de destin pour ceux et celles qui habitent ce lieu. Cela étant dit, comment articuler la participation citoyenne à l'intérieur d'un gouvernement régional ?

6.4. Limites de l'empowerment local

Bien que Young souscrive à une vision régionaliste et rejette le concept d'autonomie locale (qu'elle trouve trop fermé et exclusif), elle met de l'avant l'idée d'*empowerment* local pour désigner une participation au processus décisionnel par une voix effective et un droit de vote³⁰⁶. Cela correspond évidemment à notre conception de la démocratie participative étayée dans le premier chapitre, laquelle met l'accent non seulement sur la délibération mais sur le pouvoir de décision nécessaire pour surmonter le problème de la trivialité (1.7.). Young partage d'ailleurs le cadre normatif de l'égalitarisme démocratique radical, en soulignant que la justice requiert que chaque personne puisse avoir accès aux moyens institutionnels permettant de participer effectivement aux décisions qui affectent ses actions et les conditions de ses actions³⁰⁷.

À l'instar d'autres théoriciens, elle conçoit que les unités de base de la participation démocratique devraient être des assemblées de quartier³⁰⁸. Celles-ci seraient composées de citoyens mais également de représentants des lieux de travail, des conseils de logement, des églises locales et d'autres associations. Ces assemblées de quartier auraient pour fonction de déterminer les priorités locales et les opinions politiques que les élus du quartier devraient ensuite faire valoir dans des assemblées régionales. Nous n'avons pas ici affaire à

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 229.

³⁰⁶ Iris Marion Young, *Justice and the politics of difference*, *op. cit.*, p. 251.

³⁰⁷ *Ibid.*, p.251

³⁰⁸ Stephen L. Elkin, *City and Regime in the American Republic*, University of Chicago Press, Chicago, 1987, p.176 ; Christian Bay, *Strategies for Political Emancipation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1981, p.152-160 ; Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities. 50th Anniversary Edition*, Modern Library Edition, New York, 2011, p. 544-557.

un modèle de démocratie directe, mais plutôt de démocratie participative, délégative et représentative où les vrais pouvoirs décisionnels seraient davantage concentrés à l'échelle métropolitaine. En effet, Young considère que le gouvernement régional devrait prendre en charge les décisions et les grandes orientations en termes de planification urbaine, de zonage et de provision de nombreux services : écoles, bibliothèques, police, sécurité incendie, santé publique, services sociaux, autoroutes, transports, collecte des ordures, etc.³⁰⁹ Selon cette perspective, les pouvoirs locaux, soit les anciens arrondissements ou municipalités de la région métropolitaine, auraient un nombre considérablement réduit de compétences. Les assemblées de quartier auraient pour principale fonction de favoriser un « *input* » citoyen au niveau régional. Le gouvernement régional serait donc en charge d'adopter les politiques publiques, réglementations et grandes décisions, et celles-ci pourraient ensuite être appliquées et administrées à l'échelle locale. Ce modèle, que nous pourrions qualifier de « centralisation politique + *empowerment* local », vise essentiellement à réaliser des gains d'efficacité tout en promouvant la justice sociale. Comme le souligne Young :

Regionally run public services maximize efficiency in those systems. It is silly and artificial for fifteen small municipalities to maintain their own fire departments when each uses its three trucks only twice a year. But the major benefit of regionally based public services is that they best promote justice. Regionally standardized and regionally financed schools, for example, would reduce the motivation for "white flight" and the resultant degradation of schools in the inner city. Such regionally administered schools should go together with school councils that seriously empower parents and teachers to make policy for their own schools.³¹⁰

Bien que nous ne puissions nier qu'une centralisation justifiée par le principe de subsidiarité puisse parfois amener une efficacité comparative supérieure, une meilleure coordination et une plus grande qualité redistributive, il n'en demeure pas moins que ce premier modèle esquissé par Young ne laisse presque aucune place à la décentralisation politique, administrative et fiscale. Si nous verrons plus loin comment l'allocation des pouvoirs, fonctions et compétences entre différents paliers devrait être effectuée, nous pouvons immédiatement présenter deux objections contre ce modèle de gouvernement régional centralisé.

³⁰⁹ Iris Marion Young, *Justice and the politics of difference*, op. cit., p. 254.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 254.

D'une part, si la plus petite unité de gouvernement ou autorité politique légitime se trouve à l'échelle métropolitaine, la voix et les préférences des citoyens individuels risquent de se perdre dans la multiplicité des intérêts exprimés au niveau régional. Les élus des assemblées de quartier devraient faire valoir leurs perspectives et enjeux locaux dans une grande délibération représentant des centaines de milliers, voire des millions de personnes. Autrement dit, l'influence ou la contribution de chaque personne risque d'être noyée dans un océan de débats et de décisions qui échapperont en grande partie au contrôle des individus, ce qui contribuera à alimenter le sentiment d'impuissance politique et l'apathie citoyenne. Bref, l'*empowerment* local risque fort de devenir « *disempowered* ».

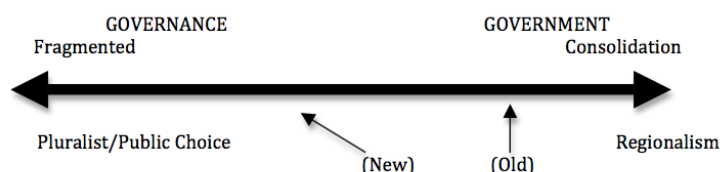
D'autre part, les gains d'efficacité et la justice sociale ne sont pas *nécessairement* garantis par une plus grande centralisation. Une décentralisation démocratique – incluant un souci d'efficacité, d'équité et de vigilance face aux rapports de domination entre individus, groupes sociaux et juridictions – pourrait tout autant favoriser un équilibre optimal entre ces valeurs, à condition d'avoir un bon design institutionnel évidemment. S'il est exagéré d'affirmer que l'autonomie locale est nécessairement synonyme de justice, de démocratie et d'efficacité, il en va de même pour les adeptes qui ne voient que des vertus dans l'instauration d'un gouvernement métropolitain aux pouvoirs élargis.

Cette double critique vise non seulement la perspective de Young dans *Politics of Difference*, mais le courant plus général de la mouvance réformiste et « consolidationniste » associée au « vieux régionalisme », lequel privilégie l'unification institutionnelle des régions métropolitaines et considère la fragmentation comme étant intrinsèquement négative ou nuisible sur le plan social, économique et politique³¹¹. Si ce courant prédominant dans la première moitié du XX^e siècle fut fortement critiqué par la théorie du choix public dans les années 1960 et 1970 (qui mit de l'avant les avantages de la compétition entre municipalités), le « nouveau régionalisme » est apparu dans les années

³¹¹ Paul Studenski, *The Government of Metropolitan Areas in the United States*, Arno Press, New York, 1977 [c1930] ; Victor Jones, *The Metropolitan Government*, The University of Chicago Press, Chicago, 1942 ; Luther Halsey Gulick, *The metropolitan problem and American ideas: Five lectures delivered on the William W. Cook Foundation at the University of Michigan*, Knopf, New York, 1962.

1990 en mettant l'accent sur la gouvernance des régions urbaines par des relations flexibles et volontaires entre acteurs, organisations et institutions à l'échelle métropolitaine³¹². Pour illustrer le continuum des options institutionnelles allant de la plus forte fragmentation à la consolidation la plus poussée, nous pouvons utiliser le schéma suivant (fig. 6).

Figure 6 : Spectre de la gouvernance métropolitaine³¹³



Si Young rejette toujours une conception trop forte de l'autonomie locale qui génère d'importantes inégalités sociales (théorie du choix public), sa position évolua dans son livre *Inclusion and Democracy* où elle épouse davantage une vision néo-régionaliste en parlant explicitement de « gouvernance régionale ». Sans adopter pour autant le vocabulaire de la gouvernance multi-niveaux et son insistance sur les relations entre entités étatiques et non-étatiques, elle délaisse le modèle centralisé du gouvernement régional pour une vision plus décentralisée des institutions métropolitaines qui accorde une place privilégiée aux unités politiques locales. Young évoque ainsi les nombreux avantages des institutions locales sur le plan de la participation citoyenne, en reprenant en quelque sorte les arguments en faveur de la décentralisation démocratique développés plus haut.

The small unit of democratic governance has unique virtues and functions. The smaller the number of people in a political unit, the more influence potentially each member has over decision in it. In a small unit members have more opportunities to know and directly interact with other members in associations and communication networks, to create dense, rich, and many-sided relations. In small units of governance citizens have easier access to meetings, hearings, and the offices that implement decisions. Thus they are able most easily to monitor the implementation and hold public officials accountable.³¹⁴

³¹² Hank V. Savitch, Ronald K. Vogel, « Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville », *State & Local Government Review*, vol. 32, no. 3, 2000, p. 198-212 ; William Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels, *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City Regions*, Spon Press, London, 2003.

³¹³ Zachary Spicer, « The Dynamics of Municipal Cooperation in Canadian Metropolitan Areas », Présentation at the 44th Conference of the Urban Affairs Association, Draft, 2014, p. 3.

³¹⁴ Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, *op. cit.*, p. 228.

Cette argumentation, qui met en évidence les avantages délibératifs de la participation démocratique locale, ne serait valide sans un certain degré de décentralisation et d'autonomie des institutions de proximité. Young fait appel au concept de « décentralisation décentrée » élaboré par Gerald Frug pour se démarquer d'une décentralisation « auto-centrée » où chaque juridiction serait tournée vers ses propres intérêts en étant séparée des autres localités par un principe de non-interférence³¹⁵. Une décentralisation démocratique et décentrée repose sur le concept d'« autonomie relationnelle » inspiré notamment par la théorie féministe³¹⁶. Contrairement à l'idée de souveraineté ou d'indépendance locale, l'autonomie relationnelle suppose que les agents aient la possibilité de choisir leurs propres objectifs et possèdent les capacités de les poursuivre tout en étant lié aux autres. Ainsi, aucun agent ne peut agir de manière isolée. L'interdépendance n'est pas un frein mais une condition de l'autonomie. Chaque agent est toujours situé dans un tissu de relations qu'il n'a pas lui-même choisi – que ce soit en vertu de liens de parenté, de proximité ou des conséquences indirectes des actions d'autrui – lesquelles peuvent inhiber ou élargir ses capacités d'action selon les circonstances. Comme le souligne bien Young : « in these relationships agents are able to thwart one another or support one another. Relation autonomy consists partly, then, in the restructuring of relationships so that they support the maximal pursuit of all individual ends. »³¹⁷

En appliquant ce concept d'autonomie relationnelle dans le contexte politique urbain, Frug et Young soutiennent que les gouvernements locaux devraient avoir la capacité de prendre des décisions non-triviales concernant l'environnement, la vie publique et les opportunités des citoyens. Contrairement à la posture du « vieux régionalisme » qui souhaite réduire les pouvoirs des juridictions locales en faveur du gouvernement métropolitain, il s'agit de donner une plus grande autonomie aux autorités locales tout en développant des mécanismes institutionnels qui permettent à chacune de tenir compte des intérêts et des besoins des autres entités de la région, et de négocier entre elles en cas de conflit ou de

³¹⁵ Gerald Frug, « Decentering Decentralization », *University of Chicago Law Review*, vol. 60, no. 2, 1993, p. 253-338.

³¹⁶ Jennifer Nedelsky, « Relational Autonomy », *Yale Women's Law Journal*, vol. 1, no. 1, 1989, p. 7-36 ; Anna Yeatman, « Feminism and Citizenship », dans Nick Stevenson (dir.), *Cultural Citizenship*, Sage, London, 1998.

³¹⁷ Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, *op. cit.*, p. 231.

projets impactant plusieurs secteurs de la ville. Dans la perspective du « nouveau régionalisme », les relations entre les institutions locales et régionales prennent davantage la forme de négociations intergouvernementales, et non de relations hiérarchiques où le quartier serait entièrement subordonné à la ville et à la métropole³¹⁸. Dans sa plus simple expression, le rôle premier du gouvernement métropolitain serait de favoriser la coopération entre les quartiers et les municipalités d'une même région urbaine.

Nous retrouvons ici le principe de subsidiarité où le rôle du cadre institutionnel régional serait de soutenir les gouvernements de niveaux inférieurs afin que ceux-ci puissent réaliser adéquatement leurs objectifs, ou encore faciliter la coopération, la résolution de conflits et la coordination entre différents paliers. Une décentralisation démocratique doit donc être à la fois décentralisée et coordonnée. D'une part, les unités locales ne doivent pas agir uniquement en fonction de leur intérêt personnel, mais intégrer les perspectives et les intérêts des autres quartiers et municipalités de la région lorsque leurs décisions débordent leurs frontières territoriales. D'autre part, le gouvernement métropolitain doit assurer l'efficacité, la qualité et l'accès aux services publics dans l'ensemble de la région urbaine. Comme le principe d'autonomie relationnelle est incompatible avec la fermeture des frontières ou l'esprit de clocher, les services et bénéfices de chaque quartier ne sauraient être réservés exclusivement à leurs résidents, mais devraient être accessibles à tous les membres de la communauté métropolitaine.

Nous avons ici mis en relief les relations entre l'autonomie locale et le gouvernement métropolitain, et il va sans dire que le rejet de la souveraineté locale permet aussi d'éviter certains problèmes de justice liés à des mobilisations citoyennes, référendums locaux et autres phénomènes relatifs au syndrome « Not in my backyard » (NIMBY) qui amènent parfois des décisions problématiques d'un point de vue éthique : exclusion socioéconomique, racisme, discrimination, etc. Les exemples concernant les logements sociaux, les sites à injection supervisée, ou la construction de mosquées et autres lieux de culte montrent qu'une conception purement procédurale de la démocratie, ou une parfaite

³¹⁸ *Ibid.*, p. 232.

autonomie locale peut parfois entrer en contradiction avec certaines existences de justice sociale ou la protection des libertés individuelles.

Or, loin de représenter un argument définitif appelant à rejeter en bloc la démocratie participative, la décentralisation et l'autonomie locale, nous pouvons amener quelques considérations qui balisent l'exercice démocratique à l'intérieur du respect de l'État de droit et d'une conception plus substantielle de la justice qui dépasse un cadre strictement procédural (voir chapitre 9.2). Nous pouvons également insister sur l'importance de la délibération au sein du processus démocratique (voir troisième partie), ou encore réfléchir aux enjeux éthiques du zonage dont l'histoire est intimement liée à celle de la ségrégation raciale et l'exclusion sociale (voir chapitre 8.6). Bien que ces considérations morales doivent traverser l'ensemble de notre réflexion sur la forme des institutions politiques et le design des innovations démocratiques, l'objectif de ce chapitre était avant tout d'analyser la relation entre l'échelon local et métropolitain, lequel n'est pas davantage souverain du point de vue des libertés fondamentales.

En bout de ligne, l'objectif de ce chapitre consiste à souligner que l'autonomie des unités politiques locales doit être conçue de manière relationnelle, afin d'éviter la tendance au « repli sur soi » qui est parfois présente au sein des communautés locales. Enfin, si Young parvient à une conception décentralisée du gouvernement régional qui semble plus intéressante du point de vue normatif, il reste encore un certain flou quant à l'unité de base ou le lieu de la participation citoyenne locale, soit la définition du *quartier* comme gouvernement de proximité.

Chapitre 7 : Qu'est-ce qu'un quartier ?

7.1. Esquisse de définition

Qu'est-ce qu'un quartier ? Derrière cette question simple se cache un problème redoutable, car cet espace « semble n'avoir aucune signification standard et s'applique indistinctement à des agglomérations qui peuvent aller de quelques centaines de personnes à une centaine de mille. »³¹⁹ Le quartier est donc d'emblée un objet *vague* pouvant se décliner à différentes échelles. S'agit-il d'un vague *épistémique* qui renvoie aux difficultés relatives à la connaissance du quartier comme objet des sciences sociales (en sociologie urbaine, géographie ou sciences politiques par exemple), ou plutôt d'un vague *ontologique* relatif à la nature même de cette entité matérielle, sociale et institutionnelle ? Il serait bien sûr possible d'éviter cette réflexion théorique en préconisant une approche pragmatique qui se contenterait d'une définition conventionnelle des quartiers ou des frontières administratives déjà existantes. Encore une fois, cette stratégie consiste davantage à contourner le problème plutôt que le résoudre. Si l'objet de la thèse consiste à dégager les *fondements* théoriques, normatifs et pratiques d'une innovation démocratique, il serait un peu trop facile, voire puérile, de considérer l'espace du quartier comme une évidence qui ne mériterait pas un examen plus approfondi.

De plus, il ne s'agit pas ici de simplement décrire les quartiers tels qu'ils existent, mais de proposer des normes et des institutions qui devraient favoriser la participation citoyenne à cet échelon. Il est donc nécessaire d'analyser plus précisément les contours de cet objet à la fois familier et méconnu. À l'inverse, il serait tout aussi nuisible d'éviter une étude plus fine du quartier en se contentant d'une conception idéale ou d'une vision romantique de ce lieu. En effet, le quartier évoque parfois une réminiscence de la communauté villageoise, un impératif éthique de proximité, voire un outil rhétorique ou idéologique convoqué par les pouvoirs publics³²⁰. Il faut donc éviter le double piège qui consiste à considérer le quartier comme un objet facile à identifier par un simple découpage administratif déjà donné, ou

³¹⁹ Robert Dahl, *Après la révolution*, op. cit. p. 225.

³²⁰ Philippe Genestier, « Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire lien. Cadre cognitif et catégorie d'action politique », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, no. 82, 1999, p. 142-153.

comme une entité imaginée par les philosophes en quête d'une démocratie mythique. Comme le souligne à juste titre Jane Jacobs : « Neighborhood is a word that has come to sound like a Valentine. As a sentimental concept, neighborhood is harmful to city planning. It leads to attempts at warping city life into limitations of town or suburban life. Sentimentality plays with sweet intentions in place of good sense. »³²¹

Le défi consiste à définir le quartier le plus rigoureusement possible. Or, ce n'est pas seulement la définition mais l'*existence* même du quartier qui pose problème. En effet, Alain Bourdin soulève le paradoxe d'un attachement à l'espace local alors que la dynamique de métropolisation (décrite plus haut) rend presque impossible l'identification de tels lieux. « La revendication d'une identité locale, la recherche des « racines », l'intérêt pour le patrimoine local n'ont jamais été aussi forts. [...] Or définir des entités aux périmètres clairs, durables, et justifiés par la nature, les traits culturels ou une légitimité historique, est de plus en plus difficile »³²². Un auteur comme Raymond Ledrut va même jusqu'à affirmer la « quasi inexistence sociale des quartiers »³²³. De son côté, Françoise Choay souligne qu'il représente une espèce en voie d'extinction :

Survivance d'un passé révolu, le quartier n'aurait plus, dans l'organisation urbaine d'aujourd'hui comme dans les pratiques sociales et les modes de vie, qu'un rôle subalterne. L'éclatement des réseaux de sociabilité, autrefois largement étayés par l'organisation familiale et la proximité du voisinage, davantage fondés aujourd'hui sur le milieu de travail et sur les pratiques de loisir, retirerait désormais au quartier sa fonction traditionnelle de cellule élémentaire de la société urbaine.³²⁴

Il faut rappeler ici que la traduction anglaise du mot quartier – *neighborhood* – fait référence aux relations de voisinage, à une certaine proximité spatiale et sociale qui ferait de ce lieu le terrain propice d'une communauté. Or, l'étalement urbain, l'accroissement de la mobilité et la révolution numérique font en sorte que la proximité et le voisinage immédiat perdent leur importance au profit d'une logique de connexité et de réseau qui brouille les frontières de jadis. Dans la langue française, le mot quartier renvoie

³²¹ Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, op. cit., p. 146.

³²² Alain Bourdin, *La question locale*, PUF, Paris, 2000, p. 5.

³²³ Raymond Ledrut, *Sociologie urbaine*, PUF, Paris, 1977, p. 55.

³²⁴ Françoise Choay, Pierre Merlin, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 1988, p. 557-561.

étymologiquement à une portion d'un tout divisé en quatre parties, et par extension à une partie de la ville, une sous-division de l'espace urbain. Malheureusement, la version française du concept n'échappe pas à l'épreuve de la métropolisation qui met à mal les espaces bien délimités d'autrefois. « Le postulat d'un quartier, fraction d'espace, reposant sur des logiques de contiguïté et d'homogénéité fonctionnelle ou sociale, semble dépassé. Une structuration plus réticulaire de l'espace urbain rendrait caduque toute logique de proximité dans la construction des pratiques et des identités urbaines. »³²⁵

Cela représente-t-il le dernier mot de l'histoire ? À l'instar de la thèse sur la « mort de la ville » par l'urbanisation généralisée (section 2.1.), la « fin des quartiers » semble être un diagnostic erroné ou prématuré³²⁶. Les quartiers ne sont pas complètement disparus, ils persistent malgré tout, et se différencient même grâce aux processus économiques, sociaux et spatiaux de la métropolisation. Une panoplie de recherches universitaires en géographie, sociologie, études urbaines et sciences politiques menées une vingtaine d'années s'intéressent au quartier comme unité d'observation, échelle d'analyse, cadre d'intervention des politiques publiques ou « porte d'entrée » sur les dynamiques sociales au sein de la ville³²⁷. Cela est sans doute dû à l'émergence de nouveaux dispositifs participatifs comme les conseils de quartier en France³²⁸, ou encore par le fait que le thème des « quartiers difficiles » ou « zones urbaines sensibles » revienne à l'avant-plan du débat public avec les émeutes des banlieues parisiennes en 2005, en appelant une réforme radicale de la politique de la ville dans les quartiers populaires³²⁹. Les études sur l'embourgeoisement, la ségrégation spatiale, la mixité sociale et les « effets de quartier »³³⁰ témoignent toutes à leur manière que les métropoles ne sont pas des agglomérations

³²⁵ Anne-Lise Humain-Lamouré, « Le quartier comme objet en géographie », dans Marie-Hélène Bacqué, Jean-Yves Authier, France Guérin-Pace (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, 2007, p. 43.

³²⁶ François Ascher, « La fin des quartiers ? », dans Nicole Haumont (dir.), *L'Urbain dans tous ses états. Faire, vivre, dire la ville*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 183-201.

³²⁷ Marie-Hélène Bacqué et al. (dir.), *Le quartier, op. cit.*, p. 9.

³²⁸ La loi Vaillant sur la démocratie de proximité, adoptée en 2002, oblige la création de conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants.

³²⁹ Marie-Hélène Bacqué, Mohammed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, 2013.

³³⁰ Marie-Hélène Bacqué, Sylvie Fol, « Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse », dans Jean-Yves Authier et al. (dir.), *Le quartier, op. cit.*, p. 181-193.

homogènes ou complètement désordonnées, mais des espaces hautement différenciés, voire segmentés, constitué à la fois de ghettos, d'enclaves, de citadelles, etc.³³¹ La thèse nihiliste selon laquelle les quartiers n'existeraient plus, seraient des vestiges du passé ou des lieux secondaires et négligeables, peut donc être rejetée par un simple survol de la littérature sur le sujet.

Cela étant dit, comment peut-on définir le quartier de manière générale ? Selon Choay et Merlin, il s'agit d'abord d'une « fraction du territoire d'une ville, dotée d'une physionomie propre et caractérisée par des traits distinctifs lui conférant une certaine unité et une certaine individualité »³³². Le quartier serait ainsi une portion de l'espace urbain possédant des caractères communs qui permettent de l'identifier, que ce soit par sur le plan spatial (cadre bâti, architecture, type de logements) ou social (structure des ménages, classes sociales, origine ethnique, etc.). D'un point de vue fonctionnaliste, le quartier peut « être considéré comme l'une des traductions territoriales de la diversification des groupes sociaux produite par la division du travail »³³³. Le sociologue Maurice Halbwachs, qui articule le programme de recherche durkheimien et les études de l'École de Chicago, essaie de dépasser la vision pittoresque des quartiers ethniques par une « morphologie sociale » afin d'expliquer cette différenciation de l'espace urbain :

Lorsqu'on inscrit des noms de races ou de nationalités sur les différents quartiers, Chicago ressemble effectivement à une mosaïque. Effaçons ces noms, et disons simplement qu'il y a ici beaucoup de manœuvres, attachés à la grande industrie, là, des artisans, des ouvriers qualifiés, des commerçants, des *clerks*, des employés, etc. Au lieu d'une série de quartiers juxtaposés, nous apercevons une succession de couches sociales superposées : mais les plus sédentaires, les mieux établies, celles qui constituent réellement le cœur et la substance de l'organisme urbain, sont au-dessous des autres, qui les recouvrent, et qui empêchent, en partie, de les voir.³³⁴

Le quartier n'est pas donc pas seulement un objet matériel mais le résultat d'un *processus social* ; les différentes activités humaines sur un territoire ont une incidence sur les

³³¹ Peter Marcuse, « The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What has Changed in the Post-Fordist U.S. City », *Urban Affairs Review*, no. 33, 1997, p. 228-264.

³³² Françoise Choay, Pierre Merlin, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, *op. cit.*, p. 557.

³³³ Yves Grafmeyer, « Le quartier des sociologues », dans Jean-Yves Authier *et al.* (dir.), *Le quartier*, *op. cit.*, p. 23.

³³⁴ Maurice Halbwachs, *Morphologie sociale*, Armand Colin, Paris, 1970, cité dans Yves Grafmeyer, « Le quartier des sociologues », *op. cit.*, p. 23.

caractéristiques physiques du lieu, lequel influence à son tour les pratiques sociales qui s'y déroulent. Du point de vue géographique, nous pourrions donc dire que le quartier est une « forme sociale dotée d'une certaine inertie résultant de processus spatiaux, économiques et sociaux qui, en retour, influent sur les aspects physique et social de la ville »³³⁵. Bien que cette définition puisse sembler circulaire, elle signifie que la part sociale et la part physique du quartier ne peuvent être complètement dissociées ; le cadre spatial résulte d'un processus de production sociale, et les activités sociales sont à leur tour influencées par l'espace bâti. Évidemment, la netteté des contours du quartier permettant de le différencier du reste de la région urbaine est une affaire de degré. Certains quartiers plus typés, marqués par une architecture particulière, une fonction socioéconomique principale ou la présence d'une communauté culturelle prédominante (ex : centre-ville, quartier historique, quartier chinois, etc.), sont plus facilement identifiables que certains espaces urbains hybrides, aux usages multiples et aux frontières floues.

Ce caractère vague est accentué lorsqu'on passe du « quartier objectif » (défini par une morphologie sociospatiale) au « quartier subjectif », c'est-à-dire à l'espace conçu, perçu et vécu pour reprendre la tripartition d'Henri Lefebvre³³⁶. Cet espace subjectif est constitué par des représentations et des pratiques individuelles, elles-mêmes liées à un contexte culturel et des relations sociales diverses. La définition du quartier comme lieu d'appartenance varie considérablement d'un individu à l'autre, comme l'indique André Vant : « en fonction de son savoir, de son imagination, de sa mémoire, de son expérience personnelle, chacun a sa propre image, sa *mental map* de la ville [...] L'espace perçu diffère de l'espace réel en ce qu'il est, grâce à un stock d'informations apprises, une construction de l'esprit en réponse à des questions, à une attente. »³³⁷

Outre les réflexions qui essaient de définir le quartier « de l'extérieur » par les découpages physiques, sociaux, historiques et administratifs, il demeure encore la question de savoir quel est le quartier pour ceux et celles qui l'habitent. De ce point de vue, le quartier constitue un espace de proximité, une zone intermédiaire entre le logement et la ville, un

³³⁵ Anne-Lise Humain-Lamoure, « Le quartier comme objet en géographie », *op. cit.*, p. 45.

³³⁶ Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, *op. cit.*

³³⁷ André Vant, *Imagerie et urbanisation*, Université de Saint-Étienne, Saint-Étienne, 1981, p. 177.

lieu existentiel à la fois proche et familier. La proximité se définit elle-même par le mouvement, ou plus précisément par la mobilité des individus, qui constitue en quelque sorte l'échelle du quartier sur le plan subjectif et pratique. Comme le souligne Georges Perec, le quartier est « la portion de la ville dans laquelle on se déplace facilement à pied ou, pour dire la même chose sous la forme d'une lapalissade, la partie de la ville dans laquelle on n'a pas besoin de se rendre, puisque précisément on y est »³³⁸.

Encore une fois, tous les individus n'ont pas la même conception, perception et expérience du quartier où ils habitent. Des enquêtes comparatives mettent en évidence les définitions à géométrie variable des milieux de vie par les habitants : « parfois le quartier est réduit à la rue, voire à la résidence dans laquelle habite l'enquêté ; dans d'autres cas, à l'opposé, l'entité nommée se confond avec le centre-ville ou, plus exceptionnellement, avec la ville (ou l'arrondissement) »³³⁹. Ces différences importantes ne dépendent pas uniquement des préférences individuelles ou de la subjectivité de chacun, mais de plusieurs caractéristiques sociales comme l'âge, le revenu, le statut professionnel, etc. Cela est sans doute dû aux types d'activités, aux habitudes de mobilité, aux conditions de travail qui impliquent plus ou moins de déplacements quotidiens, etc. La sociologie urbaine montre ainsi la pertinence d'une intuition de Marx : « ce n'est pas la conscience des hommes qui détermine leur existence, c'est au contraire leur existence sociale qui détermine leur conscience »³⁴⁰. Des enquêtes relèvent à ce titre le rapport précis entre les représentations de l'échelle du quartier et la situation socioéconomique des individus :

Ainsi, les retraités ont plutôt tendance à avoir une représentation étroite de leur quartier ; à l'inverse, les étudiants privilégient une définition extensive, englobant tout le centre-ville ; entre ces deux extrêmes, les cadres et professions intellectuelles supérieures sont les plus enclins à avoir une représentation de leur lieu d'habitation conforme à la configuration des quartiers prédéfinis ; tandis que les employés et les ouvriers sont proportionnellement les plus nombreux à n'avoir aucune représentation de leur quartier.³⁴¹

³³⁸ Georges Perec, *Espèces d'espaces*, Galilée, Paris, 1974, p. 113.

³³⁹ Jean-Yves Authier, « Les citadins et leur quartier (en France) : représentations et usages », communication au colloque *Projets de quartiers durables : de l'intention à la réalisation*, Université de Lausanne, Lausanne, 2009, p. 2.

³⁴⁰ Karl Marx, *Contribution à la critique de l'économie politique*, Les Classiques des sciences sociales, Chicoutimi, 1859, p. 18.

³⁴¹ Yves Grafmeyer, « Le quartier des sociologues », *op. cit.*, p. 25-26.

Pourquoi est-il nécessaire de passer en revue toutes ces analyses sur le « quartier subjectif », si passionnantes soient-elles, alors qu'une définition du « quartier objectif » serait suffisante pour atteindre notre but, soit de définir les frontières d'une institution politique ? En effet, la prise en compte des représentations collectives et de l'expérience vécue des citoyens semble plutôt inutile s'il s'agit de simplement créer une juridiction administrative avec quelques élus. Dans cette perspective, le découpage de la circonscription pourrait relever d'une simple décision technique. Or, si l'objectif des conseils de quartier est de favoriser la participation citoyenne, alors le cadre cognitif, l'attachement affectif, et les usages du quartier par les habitants ne peuvent être ignorés.

Le design institutionnel doit donc tenir compte des pratiques et de l'expérience vécue des citoyens pour déterminer l'échelle appropriée du quartier comme gouvernement de proximité. Comment formuler une définition qui ne soit pas exclusivement objective, ni simplement subjective, et qui pourrait offrir une vision suffisamment riche du quartier ? Une hypothèse consiste à définir ce lieu comme un *territoire*, c'est-à-dire comme un « agencement de ressources matérielles et symboliques capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu ou ce collectif sur sa propre identité »³⁴². Le territoire est à la fois objectif et subjectif, physique et symbolique ; c'est un espace habité, partagé et transformé. Le quartier-territoire peut donc être défini comme suit :

Déf. quartier : portion de la ville dotée d'une morphologie sociospatiale particulière qui lui confère une « unité relative », et dont l'identité est façonnée par les personnes qui l'habitent et celles qui l'interprètent dans le débat public³⁴³.

La question de l'« identité territoriale » représente un problème social et politique, car la définition du quartier ne peut être strictement individuelle ; il s'agit d'une construction collective et culturelle, sujette au débat démocratique. Qui plus est, l'« identité collective » du quartier ne peut être simplement définie par ses résidents, car ceux-ci partagent une portion de la région urbaine avec d'autres individus qui peuvent en faire usage et

³⁴² Jacques Lévy, Michel Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 2009, p.907.

³⁴³ Le concept d'unité relative est tiré d'Henri Lefebvre, « Quartier et vie de quartier », *Cahiers de l'IAURP*, vol. 7, 1967, p. 10.

l'interpréter en fonction des idées et des images reçues via l'espace public. Le quartier peut certes être porteur d'une « identité endogène » résultant des habitudes, des pratiques sociales et des représentations internes de ses habitants, mais il peut également être désigné de l'extérieur, comme une catégorie sociale façonnée par ceux et celles qui habitent ailleurs. Cette tension peut être illustrée par le glissement de la signification du mot « quartier » en France, où ce terme jadis connoté positivement reçoit maintenant des interprétations plutôt négatives à cause des problématiques d'exclusion sociale. « Le quartier fut d'abord la base de l'entre soi, support d'identité collective de développement d'une sociabilité faite d'entraide et de liens multiples, il est devenu aujourd'hui lieu d'enfermement, d'exclusion, de marginalisation et d'anomie urbaine. »³⁴⁴

Pour résumer, le concept de quartier comprend une multitude de couches de significations à la manière des pelures d'un oignon. Il y a d'abord l'aspect physique (spatial et matériel) de l'environnement bâti, lequel est enveloppé par les caractéristiques sociales du quartier pour former la facette *objective* de cet espace urbain. Il y a ensuite l'aspect vécu et symbolique du quartier découlant des usages, des pratiques, de la mobilité et des représentations collectives des habitants, qui constituent la dimension *subjective* de ce lieu. Il y a enfin l'aspect institutionnel et politique de cet espace qui peut être gouverné par les élus et les experts, être l'objet de revendications sociales, d'une participation citoyenne ou de délibérations démocratiques à propos de lois, règlements, services et projets de développement. Toutes ces caractéristiques constituent le caractère *public* du quartier.

Le passage du quartier-territoire – c'est-à-dire l'entité socio-spatiale, milieu physique et symbolique, espace matériel et vécu par les habitants – au quartier politico-institutionnel ne va pas de soi. Sur le plan individuel, cela implique le passage du *citadin* au *citoyen*. Cette idée fait référence à cette fameuse remarque de Jean-Jacques Rousseau : « Cité. Le vrai sens de ce mot s'est presque entièrement effacé chez les modernes ; la plupart prennent une ville pour une Cité et un bourgeois pour un Citoyen. Ils ne savent pas que les maisons font la ville mais que les citoyens font la Cité. »³⁴⁵ Sur le plan collectif, cette transition implique

³⁴⁴ Bernard Bastien, « De l'entre soi à l'enfermement », *Informations sociales*, no. 45, 1995, p. 109.

³⁴⁵ Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Livre I, chap. VI, Flammarion, Paris, 2001, p. 57.

le passage de la *spatialité* de la ville (section 2.1.) à sa *territorialité*, c'est-à-dire au gouvernement de son territoire. Cette distinction conceptuelle, explicitée par le philosophe Patrick Turmel, permet de mettre en évidence la nature publique du quartier et les enjeux politiques liés à son contrôle.

Dans le cas de la ville, sa territorialité fait donc d'abord référence au territoire de la ville en tant que tel, soit l'espace géographique qu'elle occupe et à ses frontières, mais aussi à ses « parties prenantes », résidents et autres, du domaine public urbain. Elle fait ensuite référence aux stratégies de délimitation et de contrôle du territoire, à la façon dont est créée et soutenue la ville, et aux détenteurs des droits territoriaux, soit les droits qu'a un groupe de contrôler, ou de partager avec d'autres groupes, le système légal et politique du territoire en question.³⁴⁶

Nous devons ainsi examiner de plus près le rapport entre l'échelle du quartier habité et les frontières politiques de ce territoire qui pourraient soutenir l'autonomie de la juridiction locale. En d'autres termes, nous devons essayer de déterminer plus précisément la taille optimale de l'unité politique afin de favoriser une participation citoyenne significative.

7.2. L'échelle optimale du quartier

Une réflexion sociologique sur le quartier ne saurait à elle seule fournir les critères permettant de déterminer les frontières institutionnelles de ce territoire, car celles-ci relèvent d'un jugement *normatif* sur les limites désirables à établir. Le défi visant à tracer des frontières « justes » doit s'entendre en un double sens. D'une part, elles doivent être déterminées avec justesse, exactitude et précision, c'est-à-dire être adaptées aux caractéristiques pertinentes des lieux et à certains objectifs pratiques : efficacité de l'action publique, accessibilité de la participation citoyenne, etc. D'autre part, ces frontières doivent être « justes » au sens de la justice sociale, c'est-à-dire éviter de générer des inégalités en termes de distribution, de déni de reconnaissance ou de représentation politique. Il s'agit évidemment d'un important défi parce que plusieurs valeurs peuvent entrer en contradiction, voire exiger un arbitrage (*trade-off*) afin d'atteindre le meilleur compromis possible entre différents objectifs. Nous reprenons à ce titre une sage maxime de Robert

³⁴⁶ Patrick Turmel, *La ville comme objet de la justice*, op. cit., p. 154.

Dahl qui souligne que le design institutionnel ne doit pas viser à construire des institutions parfaites sur le plan théorique, mais des systèmes viables et adaptés aux contraintes pratiques : « Le nature d'un système optimal de prise de décision n'est pas nécessairement celle que nous qualifions en général d'idéale. En fait, l'optimal est presque toujours différent de l'idéal. »³⁴⁷

Comme nous entrons de plain-pied dans les méandres de la philosophie politique appliquée, essayons de répondre le plus clairement possible à la question pratique suivante : les frontières « naturelles » ou historiques du quartier habité correspondent-elles aux frontières institutionnelles d'une juridiction qui serait dotée de pouvoirs et de ressources suffisantes pour garantir une démocratie de proximité ? La nature de la réponse dépend en bonne partie de la définition exacte du quartier. Si on entend par quartier une portion de la ville dotée d'une morphologie sociospatiale particulière lui conférant une « unité relative » ou une autonomie relationnelle, alors oui les quartiers peuvent être considérés comme des territoires propices à l'établissement d'un gouvernement de proximité. Si on entend par quartier les petits districts marqués par des artères commerciales, parcs, lieux publics, monuments ou la présence communautés culturelles particulières, alors cela est moins évident à cause de leur petite taille.

Si nous prenons l'exemple de grandes villes comme Paris, Montréal, Londres ou New York, leurs subdivisions institutionnelles ne sont pas des quartiers au sens géographique ou sociologique du terme, mais des arrondissements (« *boroughs* »). Ceux-ci regroupent généralement plusieurs quartiers ou districts, lesquels sont parfois liés à des dispositifs de participation citoyenne comme les conseils de quartier parisiens. Pour donner un ordre de grandeur, Paris est divisé en 20 arrondissements comprenant entre 18 000 et 240 000 habitants, lesquels sont sous-divisés à leur tour en 122 conseils de quartier composés de 3000 à 40 000 habitants. Ces derniers correspondent à des sous-unités administratives et ne sont pas dotés de réels pouvoirs politiques, contrairement aux arrondissements qui sont constitués en « mairies » avec des élus, un budget significatif, des compétences clairement

³⁴⁷ Robert Dahl, *Après la révolution*, op. cit., p. 70.

définies, etc. Il semble donc y avoir une différence de taille entre le quartier et l'arrondissement, tant sur le plan démographique, administratif que qualitatif.

Par ailleurs, le quartier-territoire est généralement lié à une histoire et des représentations collectives qui ne correspondent pas aux découpages institutionnels en vigueur. Il structure le tissu urbain est d'une manière particulière, avec une vie de quartier, des lieux facilement reconnaissables, des pratiques sociales et culturelles qui lui donnent sa singularité. Par exemple, le quartier administratif de Belleville est aujourd'hui limité à une sous-partie du 20^e arrondissement, alors que le secteur de la ville que les habitants nomment « quartier de Belleville » correspond plutôt au territoire de l'ancienne commune de Belleville, annexée par Paris en 1860, qui recouvre en partie le 10^e, 11^e, 19^e et 20^e arrondissement. Comme le note Grafmeyer, le quartier sociologique est le « produit d'une histoire accumulée, où s'imbriquent des sédimentations durables mais aussi parfois des mutations brutales [...]. Au croisement des caractéristiques sociales de ceux qui le peuplent et des éléments matériels et symboliques qui le qualifient, il est au principe d'un ensemble spécifique de contraintes, de possibilités et de représentations. »³⁴⁸

Or, le quartier sociologique de Belleville représente-t-il un candidat légitime à l'autonomie politique ? Bien que l'identité territoriale et la petite taille du quartier soient des facteurs intéressants pour favoriser le sentiment d'appartenance et la participation citoyenne, le nombre impressionnant de quartiers dans les grandes agglomérations urbaines risque de rendre la ville ingouvernable sur le plan institutionnel. Par exemple, la ville de Montréal – qui comprend 19 arrondissements dont certains regroupent plusieurs quartiers clairement identifiables (comme l'arrondissement Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension) – devrait-elle être plutôt divisée selon les quartiers de référence en habitation (qui correspondent aux quartiers sociologiques traditionnels), en faisant ainsi passer le nombre d'institutions locales de 19 à 77³⁴⁹ ?

³⁴⁸ Yves Grafmeyer, « Le quartier des sociologues », *op. cit.*, p. 28.

³⁴⁹ Ce nombre a été proposé par la Division de la planification urbaine de la Direction de l'urbanisme et du développement économique de Montréal qui a divisé le territoire de chaque arrondissement en *quartiers de référence en habitation*, ou plus simplement *quartiers de référence* (QR). Pour consulter la liste des quartiers de Montréal, voir le site : <http://local.fiatlux.tk/montreal/quartiers#quartiers-de-reference-en-habitation> [consulté le 5 mars 2016].

Si nous prenons l'exemple de Paris, nous passerions de 20 arrondissements à plus de 80 quartiers, alors que New York passerait de cinq arrondissements (Bronx, Brooklyn, Manhattan, Queens, Staten Island) à 327 quartiers³⁵⁰ ! Évidemment, les *boroughs* new-yorkais ne semblent pas plus propices à la démocratie participative locale, l'arrondissement de Brooklyn regroupant à lui seul plus de 2 621 000 habitants³⁵¹. Or, si nous prenons plutôt le découpage des *Community Boards* de New York, soit des instances consultatives représentant entre 34 000 et 242 000 habitants issus de plusieurs quartiers, nous aurions alors 59 juridictions locales pour une ville de 8 491 000 habitants, ce qui semble plus raisonnable. Pour ce qui est de l'actuelle ville de Toronto qui résulte de la fusion de six municipalités (East York, Etobicoke, North York, York, Old Toronto et Scarborough), il faudrait trouver une institution intermédiaire qui serait plus grande que les 140 quartiers reconnus officiellement par la ville³⁵², et se rapprochant davantage des 44 *wards* ou circonscriptions électorales de la ville.

Ce premier aperçu du rapport de grandeur entre quartiers et arrondissements n'a rien de scientifique, mais il permet de donner une première approximation pour déterminer l'échelle optimale du territoire et du nombre d'habitants de la juridiction locale. La complexité des interactions et des interdépendances au sein de la métropole milite en faveur de régulations politiques larges ayant un réel impact, car chaque petite unité locale ne peut gouverner efficacement son territoire dans tous les domaines. À l'inverse, plus une juridiction est étendue et comprend un grand nombre de citoyens, plus l'influence de chaque personne sera limitée. Ce dilemme relatif à la taille des ensembles politiques soulève une contradiction entre l'efficacité de l'action publique et le degré de participation, comme le souligne bien Dahl :

At the extremes, citizens may participate in a vast range of complex and crucial decisions by the single act of casting a ballot ; or else they have almost unlimited opportunities to participate in decisions over matters of no

³⁵⁰ Liste approximative tirée de Wikipédia : https://en.wikipedia.org/wiki/Neighborhoods_in_New_York_City

³⁵¹ « State and County QuickFacts : Kings County (Brooklyn Borough), New York », United States Census Bureau, <http://www.census.gov/quickfacts/table/PST045215/36047>

³⁵² Toronto Neighbourhood Lists, City of Toronto, [Consulté le 5 mars 2016].

<http://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=100c861b9fdb1410VgnVCM10000071d60f89RCRD>

importance. At the one extreme, then, the people vote but they do not rule ; at the other, they rule – but they have nothing to rule over.³⁵³

Par exemple, des quartiers composés de centaines ou quelques milliers de citoyens pourraient permettre à ceux-ci de participer activement et directement aux questions relatives à leur voisinage et quelques pâtés de maisons, mais la taille restreinte de leur juridiction ne leur donnerait quasiment aucun pouvoir sur les enjeux de grande importance touchant la ville et leur milieu de vie. Décider de la couleur des bancs de parc et gérer une mince enveloppe budgétaire risque alors d'amener une participation triviale. On pourrait alors rétorquer que la juridiction locale devrait comprendre quelques centaines de milliers d'individus afin d'obtenir des pouvoirs, compétences et ressources financières suffisantes pour avoir un impact réel sur un nombre élargi de questions sociales, politiques et économiques. Comme l'influence potentielle de chaque individu est inversement proportionnelle au nombre de membres d'une communauté politique, cela risque encore une fois de rendre la participation insignifiante aux yeux des citoyens. Autrement dit, la trivialité semble augmenter au fur et à mesure que les juridictions deviennent trop petites ou trop grandes pour les exigences de la démocratie participative. Comme l'indique Dahl, « pouvons-nous créer ou préserver des unités plus petites que des géants tels que l'État-nation ou la mégapole, qui aient, ou du moins pourraient avoir des pouvoirs suffisants pour que la participation à leurs décisions soit vraiment importante ? »³⁵⁴

Par voie de déduction, si la participation devient moins importante avec des juridictions locales trop grandes ou trop petites, il doit y avoir une « taille juste » ou une échelle appropriée pour favoriser l'influence des citoyens. Or, comment déterminer la taille souhaitable ou la population optimale pour l'unité politique de base, à l'instar des philosophes grecs qui méditaient sur l'échelle idéale de la Cité ? Existe-t-il un nombre parfait, comme le nombre géométrique ou nombre nuptial de 5040 foyers évoqué par Platon dans *La République*³⁵⁵ ? Doit-on plutôt trouver une certaine proportion ou un juste milieu à la manière d'Aristote, pour qui la Cité ne doit être ni trop petite pour être

³⁵³ Robert Dahl, « The City in the Future of Democracy », *The American Political Science Review*, vol. 61, no. 4, 1967, p. 960.

³⁵⁴ Robert Dahl, *Après la révolution*, *op. cit.* p. 211

³⁵⁵ Platon, *La République*, Livre VII, 546b, dans *Œuvres complètes*, Flammarion, Paris, 2008, p.1711.

autarcique, ni trop grande pour être gouvernable³⁵⁶ ? Celui-ci n'affirmait-il pas que « si dix hommes, en effet, ne sauraient constituer une Cité, cent mille hommes ne sauraient non plus en former une »³⁵⁷ ? Évidemment, la taille des grandes villes contemporaines dépasse largement ce que les philosophes de l'Antiquité étaient capables d'imaginer, ce qui peut sembler ridicule pour un observateur moderne comme Hume qui souligne avec une pointe d'ironie : « Quoi ! Trouver impossible qu'une ville puisse contenir cent mille habitants ! Aristote n'avait-il jamais vu ni entendu parlé d'une ville qui fût à peu près aussi peuplée ? J'avoue que ceci passe ma conception. »³⁵⁸

Si les petites communautés politiques du passé ne peuvent pas être transposées mécaniquement aux métropoles d'aujourd'hui, celles-ci peuvent tout de même donner un ordre de grandeur quant aux limites institutionnelles et matérielles à l'auto-gouvernement des citoyens. Aristote remarque ainsi que le jugement nécessaire à la participation, la délibération et la prise de décision exige que les citoyens puissent se connaître mutuellement, ou du moins se voir et s'entendre dans une même assemblée. C'est pourquoi il soutient que « la meilleure limite pour une cité, c'est le nombre maximum de citoyens propres à assurer une vie autarcique et qu'on peut saisir d'un seul coup d'œil. »³⁵⁹ Comme le souligne Richard Dagger, Aristote reliait ainsi la taille de la communauté politique en fonction de l'exercice de la citoyenneté, la liberté politique étant considérée comme le fait d'être tour à tour gouvernant et gouverné. « Because the self-governing citizen is one who rules and is ruled in turn, he must be capable of reaching informed judgments about those over whom he rules and who rule over him. Hence the population of the city could not grow indefinitely without diluting the quality of citizenship. »³⁶⁰

Si nous remplaçons l'idée d'autarcie par celle d'autonomie relationnelle et le critère du « coup d'œil » par celui d'espaces politiques « à échelle humaine », nous aurons une meilleure approximation de la taille appropriée du conseil de quartier. Le concept

³⁵⁶ Aristote, *Les politiques*, Livre VII, chap. 4, 1326b, dans *Œuvres complètes*, Flammarion, Paris, 2014, p. 2498-2499.

³⁵⁷ Aristote, *Éthique à Nicomaque*, livre IX, chap. 9, 1170b, dans *Œuvres complètes*, op. cit., p. 2195.

³⁵⁸ David Hume, *Essai sur la population des nations anciennes*, Édition Daire et Molinari, Paris, 1847, p. 151.

³⁵⁹ Aristote, *Les politiques*, op. cit., p. 2499.

³⁶⁰ Richard Dagger, *Civic Virtues. Rights, Citizenship and Republican Liberalism*, op. cit. p. 156.

d'« échelle humaine » ne doit pas ici être entendu au sens particulier utilisé en urbanisme et en design urbain pour décrire les espaces urbains agréables, de petite taille et conviviaux adaptés aux piétons et aux activités de socialisation³⁶¹, mais dans la perspective d'un *design institutionnel* favorisant une participation citoyenne accessible et la création d'outils politiques ergonomiques pour le commun des mortels. Il y a évidemment un lien étroit entre design urbain et design institutionnel, car dans les deux cas il s'agit de placer l'utilisateur ou le citoyen vivant au cœur de la réflexion sur les espaces à construire, le cadre bâti et les institutions devant être au service des humains, et non l'inverse. S'il n'est pas possible ici d'approfondir cette hypothèse de recherche fertile sur les rapports intimes entre la pratique du design et la théorie politique, nous pouvons tout de même essayer de traduire l'idée du « coup d'œil » ou de l'échelle humaine dans le contexte actuel.

La réflexion d'Aristote sur l'échelle optimale de la Cité découlait notamment des contraintes pratiques liées à l'exercice de la délibération qui constituait le cœur de la démocratie athénienne. Comme il n'y avait pas de moyens technologiques outre la voix et l'oreille des interlocuteurs, ou encore l'auditorium où avait lieu l'*ekklèsia*, il est normal qu'une assemblée de 100 000 personnes n'aurait pas fait de sens. Comme nous le rappelle l'historien Mogens H. Hansen :

La démocratie athénienne était une démocratie d'assemblée ; qui plus est, tant au Tribunal du Peuple qu'à l'Assemblée, la loi du nombre faisait que les débats devaient nécessairement consister en une série de discours prononcés devant un auditoire par des citoyens engagés. Partant, le pouvoir politique était fondé sur l'éloquence, et la demande dont l'éloquence faisait l'objet l'amena à devenir un genre littéraire en prose entièrement neuf : la rhétorique.³⁶²

Nous voyons ici en quoi des contraintes matérielles et institutionnelles influencent les pratiques délibératives et la nature même de la participation citoyenne. Si nous verrons dans le prochain chapitre comment une pluralité de dispositifs participatifs et les technologies numériques peuvent transformer la délibération et élargir la portée de la participation au-delà de l'assemblée, nous devons tout de même garder à l'esprit qu'une démocratie participative locale ne peut pas être viable et réaliser ses objectifs au-delà d'un certain seuil. Si la démocratie directe athénienne pouvait fonctionner avec 30 000 citoyens (sur 340 000

³⁶¹ Jan Ghel, *Pour des villes à échelle humaine*, Écosociété, Montréal, 2012.

³⁶² Mogens H. Hansen, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Tallandier, Paris, 2009, p. 34.

Athéniens en incluant les femmes, enfants, esclaves et métèques), un maximum de 6000 citoyens assistant généralement aux réunions³⁶³, cela nous donne une certaine idée des limites pratiques d'une démocratie d'assemblée.

Retournons maintenant aux agglomérations urbaines contemporaines en nous inspirant du critère de subsidiarité, du principe des intérêts affectés et de la perspective de la décentralisation démocratique visant à maximiser la participation citoyenne au niveau local. Une première approximation de la taille optimale de l'unité territoriale de base est suggérée par Robert Dahl :

Je pense que la ville de dimensions intermédiaires, plus vaste que le quartier, plus petite que la mégalopole constitue, ou plutôt pourrait constituer, l'unité optimale. [...] Le site approprié me semble être la ville de 50 000 à plusieurs centaines de milliers d'habitants. Dans ces limites, les décisions (ou les non-décisions) de l'administration municipale affectent très profondément la vie quotidienne des habitants, et pourraient le faire plus encore. Naturellement, toute ville entrant dans ces limites est déjà beaucoup trop grande pour que la démocratie directe puisse y être instaurée [...] mais elle est assez petite pour garantir un niveau satisfaisant de participation.³⁶⁴

Comme cette thèse ne vise pas à défendre un modèle de démocratie directe pure mais bien une démocratie participative qui dépasse le cadre du strict gouvernement représentatif, il semble qu'un territoire comprenant entre 10 000 à 200 000 habitants³⁶⁵ laisse une marge de manœuvre suffisante pour créer des institutions participatives adaptées en fonction des circonstances locales. De son côté, le philosophe républicain Richard Dagger privilégie environ la même proportion démographique pour la taille d'une « petite ville » qu'il considère comme l'unité politique fondamentale. « What I have in mind is an « isolated » city in the range of 10 000 to 250 000 people. [...] A small, stable, and well-defined city must be a recognizable municipality in a de facto as well as a de jure sense. »³⁶⁶ Nous retrouvons ainsi l'arrondissement comme échelle intermédiaire entre les petits quartiers et la ville-région. L'arrondissement peut avoir une morphologie socio-spatiale définie,

³⁶³ Ces chiffres correspondent aux données historiques du IV^e siècle. *Ibid.*, p. 79.

³⁶⁴ Robert Dahl, *Après la révolution*, op. cit., p. 227-228.

³⁶⁵ Cette indication visant à déterminer l'amplitude entre la taille minimale et maximale de la juridiction locale représente un guide pour le design institutionnel et non une règle absolue. Elle s'inspire notamment de la grandeur des arrondissements de plusieurs grandes villes comme Montréal, Paris, Londres, Berlin et Amsterdam.

³⁶⁶ Richard Dagger, *Civic Virtues*, op. cit., p. 167.

incluant un ou plusieurs quartiers, tout en étant suffisamment grand pour rendre le gouvernement de ce territoire pertinent.

Decentralization should be based on units or territorial zones (districts) which possess historical geographical and/or socio-cultural characteristics, i.e., of a kind making the existence or construction of identity possible. They should also have as clear a physical image as possible [...] and it is desirable that they be or can become multi-purpose in social and functional terms. Districts need to be big enough by inhabitants and are to make the exercise or management of functions and services possibles.³⁶⁷

Or, serait-il davantage approprié de parler de *conseil d'arrondissement* plutôt que de *conseil de quartier* pour désigner l'institution politique fondamentale du gouvernement métropolitain ? En fait, cette distinction sémantique peut être relativisée si nous considérons qu'il existe des quartiers et des arrondissements de différentes tailles, les frontières de grands quartiers correspondant parfois à celles des arrondissements. De plus, si nous regardons les 32 *boroughs* et les 48 quartiers londoniens, il ne semble pas y avoir une différence d'échelle significative entre ces deux entités. Nous pouvons alors penser que dans certaines villes les limites des arrondissements recouperaient plus exactement celles des quartiers, alors que dans d'autres villes de plus grande taille, les arrondissements regrouperaient plusieurs quartiers.

Par ailleurs, l'expression « conseil de quartier » désigne plus précisément une institution politique destinée explicitement à la participation citoyenne, à l'instar de la France et du Québec³⁶⁸, tandis que les conseils d'arrondissement sont généralement des instances gouvernées par une démocratie représentative classique. Or, comme les conseils de quartier ou d'autres institutions similaires (comme les *Community Boards* de New York) sont presque toujours des instances *consultatives*, nous parlerons de conseils de quartier *décisionnels* pour leur attribuer une autorité politique. Au lieu d'avoir d'une part des conseils d'arrondissement représentatifs avec des pouvoirs décisionnels mais sans participation citoyenne, et d'autre part des conseils de quartier participatifs sans pouvoir réel, ne serait-il pas plus simple d'avoir un seul gouvernement de proximité ? Comme le

³⁶⁷ Jordi Borja, Manuel Castells, *Local and Global : The Management of Cities in the Information Age*, Earthscan Publications, New York, 1997, p. 189.

³⁶⁸ Laurence Bherer, « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? », *Politique et Sociétés*, vol. 25, no. 1, 2006, p. 31-56.

note Laurence Bherer : « l'introduction d'arrondissements à l'échelle inframunicipale entraîne une confusion sur les fondements de la « démocratie de proximité » : cette dernière est-elle mieux servie par les arrondissements ou par les conseils de quartier ? »³⁶⁹

Comme cette thèse vise à démontrer la possibilité d'une démocratie participative dans les régions métropolitaines, il est clair qu'un conseil de quartier participatif semble plus approprié qu'un simple conseil d'arrondissement représentatif. Or, pour sortir de la querelle sémantique qui oppose le quartier et l'arrondissement, distinguons plutôt le quartier géographique de petite taille du quartier *politique*, ce dernier pouvant regrouper plusieurs quartiers géographiques au besoin. Nous pourrions ainsi parler d'un conseil de quartier(s) au pluriel pour montrer qu'il s'agit d'une unité politique visant à l'autogouvernement de lieux adjacents et partageant des attributs communs. Jane Jacobs fait une telle distinction conceptuelle lorsqu'elle distingue le quartier local (*street neighborhood*) et le *district* comme quartier administratif et politique pouvant servir à l'auto-gouvernement des citoyens : « The chief function of a successful district is to mediate between the indispensable, but inherently powerless, street neighborhoods, and the inherently powerful city as a whole »³⁷⁰.

7.3. Redéfinir les frontières ?

Si nous avons pu déterminer une grandeur approximative concernant l'échelle du conseil de quartier, devrait-on se contenter des frontières administratives déjà existantes dans les grandes villes, ou plutôt les réformer ? S'il faut les modifier, comment doit-on procéder ? Par une délibération démocratique des membres de chaque quartier, ou par une décision de l'État ou du gouvernement métropolitain ? Nous entrons ainsi dans le deuxième volet du défi des frontières « justes », touchant aux questions de justice sociale et de légitimité politique.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 51.

³⁷⁰ Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, *op. cit.*, p.158.

Tout d'abord, les frontières des juridictions locales actuelles pourraient être préservées pour des raisons pragmatiques. Il s'agirait alors de transformer les conseils d'arrondissement représentatifs en conseils de quartier(s) participatifs sans modifier le découpage de la ville, ce qui éviterait sans doute plusieurs débats politiques potentiellement houleux. En effet, la question des fusions et défusions municipales entraînent souvent de graves conflits sociaux et d'importants problèmes de légitimité démocratique, comme dans le cas des fusions municipales forcées entreprises par le gouvernement du Québec à l'aube des années 2000³⁷¹. Parfois, il est possible que les frontières des quartiers ou des arrondissements permettent déjà une participation citoyenne optimale dans certaines villes, alors que d'autres se verraient obligées de procéder à un redécoupage territorial. Il semble donc difficile, voire inutile et même puéride, de déterminer les frontières exactes des juridictions locales des villes *en général*, par le biais d'une réflexion abstraite ou hors sol.

Disons simplement que si les limites administratives actuelles d'une ville permettent déjà un niveau suffisant de participation citoyenne, n'occasionnent pas de problèmes majeurs sur le plan de l'efficacité de l'action publique, et ne suscitent pas de débats importants relatifs à la légitimité historique des frontières, il n'est pas nécessaire ni même souhaitable de réformer les frontières territoriales des juridictions locales. S'il s'avère préférable d'opérer un changement pour une ou plusieurs raisons justifiées (favoriser la participation et la décentralisation, améliorer l'efficacité dans l'offre de services, harmoniser les frontières pour qu'elles correspondent davantage à la réalité vécue des habitants ou aux enjeux socioéconomiques des quartiers), alors nous devons réfléchir en termes de justice procédurale pour déterminer le processus permettant d'effectuer un redécoupage qui soit à la fois équitable, légitime et fonctionnel.

De prime abord, les limites du quartier ne peuvent pas être simplement décidées par une agrégation des conceptions individuelles concernant l'étendue du quartier, car celles-ci sont extrêmement variables et ne peuvent donner une consistance suffisante à une institution politique. Autrement dit, il serait absurde de procéder simplement par référendum pour

³⁷¹ Pour un récit historique et une critique féroce de la fusion municipale sur l'île de Montréal, voir Peter Trent, *La folie des grands, Fusions et défusions sur l'île de Montréal*, Septentrion, Québec, 2012.

déterminer les frontières d'un quartier, parce qu'une telle procédure amènerait plusieurs problèmes tant sur le plan technique que normatif. Ainsi, quoi faire si les habitants de différents secteurs de la ville ne s'entendent pas entre eux sur la délimitation des frontières contiguës de leurs quartiers respectifs ? Par ailleurs, serait-il juste que les individus plus privilégiés d'une juridiction locale décident d'exclure délibérément un secteur plus pauvre de leur quartier pour ne pas avoir à payer certains services publics pour les habitants moins favorisés ?

Nous avons ici affaire à un problème « méta-politique » qui renvoie à la délimitation des frontières du « démos », c'est-à-dire des membres de la communauté politique qui peuvent légitimement formuler des revendications auprès de leurs institutions. Nancy Fraser souligne divers problèmes liés au « déni de représentation » qui peut constituer une injustice grave pour les individus qui se verraient empêcher d'influencer les décisions qui affectent leur vie. Elle distingue trois niveaux d'injustice politique. Le premier renvoie aux problèmes de représentation à l'intérieur du cadre établi, qui empêchent certains individus déjà inclus dans une communauté politique de faire entendre leur voix. « Dans la mesure où les règles de décision politique dénie à tort à certains individus inclus l'opportunité de participer pleinement en tant que pairs, il y a injustice politique ordinaire. »³⁷² Fraser mentionne notamment les problèmes liés au processus électoral (modes de scrutin dysfonctionnels), ou à la sous-représentation des femmes dans la prise de parole et les postes de pouvoir pour mettre en évidence les dénis de représentation qui persistent malgré l'égalité politique formelle des démocraties libérales.

Mais il y a un second niveau de déni de représentation plus profond qui renvoie aux démarcations de la communauté politique, c'est-à-dire aux formes d'inclusion et d'exclusion qui définissent la participation à la vie commune. Cette situation amène parfois des problèmes de « maldétermination », où certaines personnes sont privées à tort de la possibilité de participer aux décisions qui les touchent personnellement.

³⁷² Nancy Fraser, « Le cadre de la justice dans un monde globalisé », dans Nancy Fraser, *Le féminisme en mouvements. Des années 1960 à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris, 2012, p. 266.

Lorsque des questions de justice sont cadrées d'une manière qui empêche à tort toute considération de certains individus, il se produit une sorte de méta-injustice : ceux-ci se voient dénier la possibilité de formuler des exigences de justice de premier ordre dans une communauté politique donnée. L'injustice demeure même lorsque ceux qui sont exclus d'une communauté politique sont inclus dans une autre en tant que sujets de justice, dès lors que l'effet de la démarcation politique est de placer certains aspects de la justice hors de leur portée.³⁷³

Nous pouvons prendre l'exemple d'habitants d'un quartier défavorisé qui seraient exclus du processus décisionnel concernant l'emplacement d'un dépotoir ou d'un incinérateur d'un quartier industriel adjacent, lequel aurait de graves impacts sur leur santé et leur qualité de vie. Ce type d'injustices spatiales et environnementales sont courantes, allant même jusqu'à générer des formes de « racisme environnemental »³⁷⁴ dans certains cas. Or, le principe des intérêts affectés et le principe de subsidiarité pourraient évidemment aider à éviter de telles situations. Par exemple, toutes les personnes et les secteurs de la ville potentiellement impactés par un projet auraient le droit de prendre part aux décisions concernant celui-ci. Ou encore, les lois et régulations environnementales pourraient être déterminées au niveau du gouvernement régional ou de l'État pour éviter le déplacement des externalités négatives entre différentes juridictions.

À ces injustices liées au malcadrage des frontières administratives par rapport aux externalités économiques, sociales et environnementales des activités urbaines, nous pouvons ajouter un troisième niveau lié à l'institution du cadre politique. Fraser définit cette « politique du cadrage » comme l'ensemble des « tentatives d'établir et de consolider, de contester et de réviser la division autoritaire de l'espace politique »³⁷⁵. Si la philosophe remet en question le principe territorial-étatique et préconise un cadrage « postwestphalien » pour tenir compte des injustices systémiques dans un monde globalisé, elle utilise le principe des intérêts affectés comme critère normatif pour déterminer les limites de la communauté politique³⁷⁶. Dans cette perspective, la démocratisation du processus d'institution des frontières du conseil de quartier devrait tenir compte des

³⁷³ *Ibid.*, p. 267

³⁷⁴ Razmig Keucheyan, *La nature est un champ de bataille. Essai d'écologie politique*, La Découverte, Paris, 2014, p.17-74.

³⁷⁵ Nancy Fraser, « Le cadre de la justice dans un monde globalisé », *op. cit.*, p. 270.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 272-273.

personnes affectées par ce découpage territorial et leur donner la possibilité de prendre part aux délibérations et aux décisions qui auront pour effet de les inclure ou de les exclure et cette unité politique. Si nous avons souligné avec Young que l'étendue du gouvernement régional devait correspondre aux obligations de justice entre les individus d'une même agglomération métropolitaine (section 6.3.), nous devons utiliser le même principe pour déterminer le territoire de la juridiction locale. Or, cela ne va pas de soi, car Fraser note que la proximité géographique n'est peut-être pas le meilleur critère pour réaliser cet objectif. « Ce qui transforme une collection d'individus en sujets de justice les uns pour les autres, ce n'est donc pas ici la proximité géographique, mais leur co-implication dans un cadre structurel ou institutionnel commun qui définit les règles de base qui gouvernent leur interaction sociale et transforment de cette manière leurs possibilités respectives de vie en schémas d'avantages et de désavantages. »³⁷⁷

Néanmoins, le propos de Fraser relève d'un niveau de généralité qui concerne les modalités de la « politique du cadrage » à n'importe quelle échelle (locale, régionale, nationale et transnationale). Nous avons mentionné plus tôt avec O'Neill et Young que les externalités et les interactions causales amènent des obligations de justice (principe de connexité), et que le rôle des institutions métropolitaines est de réguler les conséquences indirectes des activités dans une même région urbaine. Or, comme il s'agit ici de déterminer les frontières institutionnelles du quartier visant à gouverner les interactions sociales des habitants de ce lieu, le principe de proximité géographique est éminemment pertinent dans ce cas précis. Le quartier est peut-être même le seul espace politique où la proximité et la spatialité jouent un rôle aussi déterminant sur le plan de la justice sociale, que celle-ci porte sur des questions de redistribution, de reconnaissance ou de représentation. La démocratie de proximité doit donc servir précisément à offrir un espace de délibération et de participation sur les enjeux locaux ayant des incidences morales et politiques. Bref, la « justice locale » est conceptuellement liée au quartier comme espace de proximité.

Avant d'analyser dans la prochaine section les implications politiques du critère de proximité concernant l'allocation des compétences et des pouvoirs du conseil de quartier,

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 273.

essayons d'abord de résoudre le problème concernant l'établissement des frontières « justes » de ce territoire. Si nous avons évoqué plus haut le caractère problématique d'un référendum portant sur les frontières du quartier, c'est parce que le modèle agrégatif de la démocratie ne semble pas être en mesure, par lui seul, de définir des frontières viables d'une unité politique, car une simple addition des préférences individuelles à géométrie variable portant sur les limites subjectives du quartier ne peut parvenir à un résultat pertinent. Néanmoins, le paradigme de la démocratie délibérative, qui considère que « la délibération publique et libre entre citoyens égaux constitue le fondement de la légitimité politique »³⁷⁸, semble beaucoup plus prometteur pour affiner les perspectives des citoyens et citoyennes et pour dégager une « entente rationnelle » sur des frontières communes. En effet, la rationalité communicationnelle inhérente à la discussion démocratique permet souvent d'arriver à de meilleures décisions tout en apportant une légitimité politique accrue. Comme le résume Bernard Manin, « la décision légitime n'est pas la *volonté de tous*, mais celle qui résulte de la *délibération de tous* »³⁷⁹.

Si nous approfondirons dans le troisième chapitre la nature, les normes, les procédures et les limites de la délibération, il s'agit ici de suggérer une piste de solution pour démocratiser le processus d'institution du cadre politique, c'est-à-dire d'esquisser un processus délibératif et participatif permettant de délimiter des frontières territoriales en cas de besoin. Cette réflexion doit donc moins porter sur le contenu de la « délibération de tous », mais sur la détermination de ce « tous », c'est-à-dire des individus ayant le droit de prendre part aux délibérations concernant les décisions qui les incluront ou non dans une institution politique. En reprenant encore une fois le principe des intérêts affectés, tous les habitants touchés par un redécoupage territorial devraient pouvoir participer au processus menant à cette réforme. Si celle-ci concerne seulement une frontière entre deux quartiers, les résidents de ces deux localités pourraient être intégrés au processus ; dans le cas d'un redécoupage majeur affectant tous les citoyens d'une ville, alors l'ensemble de ceux-ci

³⁷⁸ Charles Girard, Alice Le Goff, « Les théories de la démocratie délibérative », dans Charles Girard, Alice Le Goff (dir.), *La démocrate délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Hermann, Paris, 2010, p. 11.

³⁷⁹ Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 33, 1985, p. 83.

devraient avoir l'opportunité de faire entendre leur voix. Mais comment permettre à tous les membres affectés par une telle décision de participer de manière significative ?

Ce problème méta-politique apparemment complexe peut être résolu grâce à un dispositif participatif relativement simple, soit la consultation publique. Prenons par exemple une situation où un redécoupage territorial suggéré par le maire d'une ville vise à réduire le nombre de conseillers municipaux de 19 à 14, et le nombre d'arrondissements de six à quatre lors des prochaines élections³⁸⁰. Indépendamment des bonnes ou mauvaises raisons sous-jacentes à cette initiative (économies d'argent, centralisation du pouvoir, amélioration de la gouvernance, etc.), est-il légitime que cette décision soit imposée aux citoyens sans que ceux-ci ne soient consultés et aient exprimé leur avis ? Évidemment, une délibération démocratique sur les avantages et les inconvénients d'une telle réforme, ainsi que sur les amendements possibles pour améliorer le découpage, produira sans doute de meilleures décisions tout en augmentant la légitimité de la réforme territoriale. Il ne s'agit pas d'une simple question technique ou administrative, mais bien d'une question politique ayant des conséquences possibles en termes de « déni de représentation » à différents niveaux. Il est donc nécessaire que la réforme ne soit pas décrétée par les élus, mais élaborée conjointement avec l'ensemble des citoyens concernés.

Cela étant dit, est-ce que la décision finale devrait revenir aux élus de la ville, être approuvée par un éventuel gouvernement régional ou national, ou bien être décidée directement par les citoyens ? Comme nous avons montré dans le premier chapitre que la démocratie participative ne se limite pas seulement au mode consultatif mais doit être accompagnée de réels pouvoirs décisionnels permettant aux citoyens d'influencer les décisions qui les concernent, alors ceux-ci devraient être les auteurs ultimes de la décision finale. Or, cela ne nous ramène-t-il pas au problème du référendum et du modèle agrégatif critiqué plus haut ? Pour éviter cette situation, une délibération publique large et significative devrait précéder un vote référendaire visant à trancher la question, et ce pour deux raisons. D'une part, une participation en amont des habitants et une délibération bien

³⁸⁰ Il s'agit d'un cas réel portant sur le redécoupage des arrondissements de la ville de Sherbrooke. Jonathan Custeau, *Le redécoupage des arrondissements sera dévoilé le 21 mars*, La Tribune, 7 mars 2016.

organisée concernant le découpage territorial pourrait affiner le projet de nouvelles frontières en fonction des suggestions et des besoins des personnes concernées, en augmentant ainsi la crédibilité de la proposition finale. D'autre part, le caractère *public* du processus participatif et délibératif doit permettre à chacun d'être informé de la nature du projet et des arguments soulevés pour et contre celui-ci, de manière à favoriser la transformation des préférences individuelles en fonction d'une rationalité réflexive, normative et collective.

Si nous pouvons toujours objecter que plusieurs personnes resteront sans doute mal informées et ne suivront pas de près les enjeux politiques locaux, il n'en demeure pas moins qu'une décision aussi importante sur les frontières des institutions locales ne pourrait être réservée aux seuls participants de la consultation publique, ni aux seuls élus. Certains pourront toujours souligner que les représentants ont été élus au suffrage universel et possèdent donc une légitimité politique supérieure, mais il n'en demeure pas moins que les fondements normatifs de la démocratie participative et délibérative ne reposent pas d'abord sur le caractère infaillible du mécanisme électoral, mais sur la délibération et la participation des citoyens à propos des enjeux qui les concernent. De plus, il n'est pas rare que certains élus mettent de l'avant des projets de redécoupage territorial qui les avantagent personnellement sur le plan électoral et politique. Cela leur permet d'augmenter leurs chances d'être réélus ou d'élargir leur sphère d'influence, car le faible nombre d'élus réduit la probabilité de contestation de leurs décisions.

Il n'est pas question ici de faire des procès d'intentions, ni de miser sur la bonne volonté des gouvernants qui reprendront les suggestions et commentaires issus d'une consultation publique, mais de permettre à la délibération publique et la participation démocratique de porter à conséquence. Il s'agit de permettre à chacun d'avoir une influence non seulement sur les décisions particulières qui l'affectent personnellement, mais sur la définition des institutions qui lui permettront de participer politiquement à des décisions communes. C'est pourquoi une consultation publique suivie d'un référendum sur un redécoupage territorial semble la meilleure solution possible pour démocratiser le découpage des frontières du conseil de quartier lorsque celles-ci nécessitent une révision. Comme le souligne

Fraser, les citoyens doivent pouvoir déterminer eux-mêmes le cadre institutionnel qui leur permettra de se gouverner collectivement. « Faisant valoir leur droit de participer à la constitution du « qui » de la justice, ils s'emploient de fait à démocratiser le processus par lequel les cadres de justice sont établis et révisés. Faisant valoir leur droit de participer à la constitution du « qui » de la justice, ils en transforment simultanément le « comment », c'est-à-dire les procédures légitimes pour déterminer le « qui ». »³⁸¹

Après avoir établi un ordre grandeur approximatif de la taille des conseils de quartier et une procédure démocratique pour fixer ou réviser leurs frontières en cas de besoin, il nous reste maintenant à préciser le contenu de ces institutions politiques, c'est-à-dire leurs responsabilités, pouvoirs et compétences. Nous revenons ainsi au sujet initial de ce chapitre, soit la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités au sein de la métropole.

³⁸¹ Nancy Fraser, « Le cadre de la justice dans un monde globalisé », *op. cit.*, p. 275.

Chapitre 8 : Le partage des responsabilités

8.1. Deux types de compétences

Si nous reprenons la perspective de la décentralisation démocratique développée dans la section 6.1. pour déterminer le champ de compétences du conseil de quartier, nous devons déterminer comment le principe de subsidiarité doit s'appliquer dans ce cas particulier. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la perspective néo-régionaliste met l'accent sur l'autonomie des juridictions locales tout en laissant au gouvernement métropolitain le rôle de garant de la coordination et de la coopération entre les municipalités et les quartiers. Il faut donc transférer un maximum de pouvoirs vers l'échelle locale afin de maximiser la participation citoyenne, à moins que les paliers de niveau supérieur puissent accomplir la même fonction avec une meilleure efficacité comparative. Comment cela se décline-t-il sur le plan de la décentralisation fiscale, administrative et politique ?

Tout d'abord, une décentralisation fiscale substantielle implique que les conseils de quartier jouissent de ressources financières suffisantes et d'une autonomie budgétaire pour accomplir adéquatement leurs diverses fonctions. Cela n'implique pas nécessairement la capacité de percevoir des revenus (via les taxes foncières, permis de stationnement, tarifications locales, redevances, etc.), bien que cette possibilité puisse offrir un plus grand degré de liberté quant aux formes de financement de la juridiction locale. Par ailleurs, une forte centralisation dans le prélèvement des revenus par le gouvernement central peut s'accompagner d'une très grande décentralisation des dépenses publiques vers les quartiers. L'élément le plus important est donc la capacité d'effectuer des dépenses de façon autonome, de manière à permettre au conseil de quartier d'allouer librement, efficacement, démocratiquement et équitablement les ressources en fonction des besoins des habitants. Par exemple, il serait absurde de mettre en place un budget participatif de quartier si l'enveloppe budgétaire était minuscule ou si la grande majorité des dépenses étaient déjà planifiées par le conseil municipal ou le gouvernement métropolitain. Encore une fois, la participation citoyenne serait confrontée au problème de la trivialité.

Laissons maintenant de côté les questions complexes relatives à la fiscalité municipale³⁸² – domaine qui n’est pas nécessaire à la démonstration de notre propos – pour se concentrer sur la décentralisation administrative et politique. D’une part, la décentralisation *administrative* se concentre sur le partage des responsabilités, de la planification et de la gestion des fonctions publiques à différentes échelles, et celle-ci se mesure par le degré d’autonomie décisionnelle des gouvernements locaux. Il va sans dire que les conseils de quartier décisionnels ne peuvent se contenter d’une simple déconcentration administrative des fonctions de la métropole ou de la ville centre vers des bureaux d’arrondissement subordonnés aux directives centrales. Si les juridictions locales ne demeurent que des instances de consultation pour les projets de l’administration centrale, ou des « caisses de résonance » des quartiers vis-à-vis le gouvernement municipal, ces institutions risquent de ne pas réaliser leurs objectifs, ce qui pourrait par la suite miner leur viabilité avec le temps. Comme le note le sociologue Pierre Hamel : « il est à remarquer que nombre d’expériences de décentralisation infra ou intramunicipale conduisant, au cours des années 1980, à la formation d’arrondissements « consultatifs » de ce type n’ont pas rempli leurs promesses et, notamment en Suède, ils ont finalement tourné court dix ou quinze ans plus tard. »³⁸³

Il faut donc au minimum une *délégation* des responsabilités, et idéalement une *dévolution* des pouvoirs vers des juridictions locales pleinement autonomes. Qui plus est, la dévolution administrative est souvent liée à la décentralisation *politique*, laquelle implique une composante de démocratie à l’échelle locale, que ce soit par l’élection d’officiers publics (conseillers de quartier) ou encore la présence d’un ou plusieurs dispositifs participatifs. Dans tous les cas, le conseil de quartier doit constituer une unité politique à part entière, c’est-à-dire avoir la capacité d’élaborer et d’adopter des politiques publiques, lois, règlements ou toute autre décision collective sur son territoire. À cet égard, les arrondissements de Londres représentent un exemple intéressant de décentralisation politique :

³⁸² Évelyne Couturier, Louis Gaudreau, *Fiscalité municipale, peut-on faire mieux ?*, Institut de recherche et d’informations socio-économiques, 15 janvier 2015 ; Maude Courmoyer-Gendron, *Fiscalité municipale : l’impôt foncier et ses alternatives*, Réseau Villes Régions Monde, 15 février 2016.

³⁸³ Pierre Hamel, « Services centraux, services en trop. La dérive centrifuge des arrondissements à Montréal », dans Laurence Bherer, Gilles Senécal (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, op. cit., p. 159.

Les *boroughs* y constituent en fait de véritables petites villes complètement autonomes, réunies dans une sorte de communauté urbaine, le Grand Londres ; le maire de Londres détient des pouvoirs exclusifs qui s'appliquent sur l'ensemble de Londres, mais il n'a aucune autorité sur les *boroughs*, et ceux-ci sont parfaitement libres de mener leur barque comme bon leur semble dans le cadre des responsabilités qui leur sont imparties, en ayant le plein pouvoir sur les outils fiscaux qui leur sont dévolus ; dit autrement, il n'existe aucun lien institutionnel entre Londres et ses *boroughs*.³⁸⁴

Pierre Hamel exagère évidemment lorsqu'il affirme qu'il n'y a *aucun* lien institutionnel entre le Grand Londres et les arrondissements ; il faudrait plutôt préciser qu'il n'existe pas de rapport de *stricte subordination* entre ces deux paliers de gouvernement, contrairement à la plupart des autres villes dans le monde où les arrondissements sont soumis aux influences et à l'ingérence des dirigeants de la municipalité. La ville de Montréal représente un autre cas de figure intéressant, notamment à cause de la grande autonomie de ses arrondissements. Or, cette forte décentralisation ne fait pas que des heureux ; certains acteurs politiques critiquent le trop grand nombre d'élus, alors que d'autres se plaignent des décisions d'aménagement de la circulation locale dans certains arrondissements, ou encore du manque de coordination dans les services de déneigement³⁸⁵. En effet, le partage des compétences crée parfois des conflits, suscite des rivalités entre différents paliers de gouvernement, et peut parfois donner l'impression d'une « balkanisation » de la gestion publique.

Néanmoins, les débats publics sur la distribution optimale des compétences à différentes échelles risquent de devenir interminables s'il n'y a pas une réflexion préalable sur la *nature* de ces compétences. Il faut donc faire une première distinction entre des compétences de nature *technique* et des compétences à caractère *politique*. Si cette distinction conceptuelle peut sembler intuitive à première vue, la ligne de démarcation n'est pas évidente à tracer. Disons d'une part qu'une compétence technique relève avant tout d'un savoir professionnel (ou d'une expertise), et qu'elle n'a pas nécessairement besoin d'avoir recours au savoir d'usage des habitants pour être viable et légitime. D'autre part,

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 159.

³⁸⁵ L'actuel maire de Montréal, Denis Coderre, souhaite d'ailleurs retirer des pouvoirs aux arrondissements pour les ramener au comité exécutif de la ville centre. Denis Lessard, *Coderre presse Québec de retirer des pouvoirs aux arrondissements*, La Presse, 15 janvier 2016.

une compétence technique peut ne pas être l'objet d'un contrôle démocratique sans trop occasionner de problèmes sur le plan de la justice sociale et de la légitimité politique. Les compétences techniques se mesurent avant tout par les critères d'efficacité et d'efficience, de sorte que la décentralisation administrative n'est pas obligée de tenir compte de la participation citoyenne mais seulement de l'efficacité comparative des différentes échelles afin d'assurer la gestion optimale d'une fonction ou d'un service quelconque. Par exemple, les services de collecte des ordures, de déneigement, de police et de sécurité incendie ne devraient pas occasionner davantage de problèmes démocratiques, d'inégalités sociales ou de déni de reconnaissance s'ils sont administrés à l'échelle du quartier, de la ville ou de la métropole. En d'autres termes, l'objectif premier de ces services n'est pas d'être *justes*, mais d'être *efficaces* en accomplissant adéquatement leur fonction.

Évidemment, il est possible d'objecter que les savoirs d'usage des habitants sont également utiles pour des compétences qui semblent purement techniques à première vue. Par exemple, le département de police de Chicago a mis en place en 1995 un système participatif et décentralisé permettant d'inclure les citoyens dans la gestion de la sécurité publique de proximité. Fung souligne les avantages d'une telle innovation institutionnelle, notamment sur le plan épistémique : « On this view, residents often possess superior knowledge of problems in their neighborhoods and might have different priorities even when both where equally well informed. Therefore police-resident partnerships might better identify and act upon critical problems than police acting alone »³⁸⁶. Nous pouvons également évoquer certaines interventions des citoyens lors de la période de questions des séances du conseil d'arrondissement, où ceux-ci se plaignent parfois de la collecte des ordures ou d'autres problèmes relatifs à l'hygiène publique. Ces avis peuvent être transmis aux personnes responsables ou à la fonction publique afin d'améliorer l'offre de services.

Par ailleurs, certaines compétences techniques peuvent avoir des conséquences politiques ou des « effets de justice », comme lorsque certains services essentiels sont offerts dans certains quartiers privilégiés et absents dans d'autres secteurs plus défavorisés de la ville. À

³⁸⁶ Archon Fung, « Deliberative Democracy, Chicago Style : Grass-roots Governance in Policing and Public Education », in Archon Fung, Erik Olin Wright, *Deepening Democracy, op. cit.*, p. 112.

Porto Alegre par exemple, le budget participatif a permis une redistribution des ressources et une amélioration significative dans la couverture de services de base : 98% des résidents avaient accès à l'eau potable en 1998 (contrairement à 75% en 1988), et 98% avaient accès au réseau d'égoût (contre 45%)³⁸⁷. Les compétences techniques ne sont donc pas totalement « neutres » du point de vue de la justice, ou encore vis-à-vis les procédures démocratiques qui peuvent les infléchir dans certaines directions. Cela veut-il dire que la distinction entre compétences techniques et politiques ne tient pas la route ?

Ces objections mènent plutôt à préciser nos arguments. Dans le cas de compétences techniques, le savoir d'usage des habitants vise d'abord à améliorer la gestion d'un service ou d'une fonction, et donc son efficacité, et non sa légitimité politique. De plus, les inégalités sociales amenées par la présence ou l'absence de services comme la collecte d'ordure découle moins de la participation démocratique que de l'accès à certains biens publics qui doivent être fournis de manière efficiente par la ville. L'administration de ces services publics peut être plus ou moins démocratique ou technocratique selon les cas, mais la participation citoyenne demeure une dimension *contingente* de ces compétences, car la délibération publique n'est pas au cœur des décisions qui orientent son fonctionnement normal.

À l'inverse, une compétence *politique* relève d'emblée du débat public parce qu'elle pose des enjeux et des controverses qui doivent faire l'objet de décisions collectives en vue de l'intérêt général. Le caractère politique ne découle pas ici d'une définition étroite des institutions politiques ou du « système étatique officiel », mais du fait que certaines questions surgissent dans l'espace public en exprimant des besoins, revendications et conflits sur les conceptions du bien et du juste qui exigent la mise en place de normes communes pour résoudre ces problèmes. Comme le souligne Nancy Fraser, « quelque chose est « politique » s'il est disputé dans une pluralité d'arènes discursives et au sein de différents publics »³⁸⁸.

³⁸⁷ Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », dans Archon Fung, Erik Olin Wright, *Deepening Democracy*, *op. cit.* p. 50-51.

³⁸⁸ Nancy Fraser, « La lutte pour l'interprétation des besoins », *op. cit.*, p.84.

Évidemment, nous pourrions considérer qu'un ensemble de compétences comme le zonage, la gestion des équipements culturels et sportifs, le développement économique local ou la voirie ne sont pas généralement l'objet de débats publics et demeurent des domaines qui relèvent avant tout d'une expertise technique. Comme le rappelle Dewey :

On peut dire qu'aujourd'hui, les questions les plus préoccupantes sont des problèmes tels que le système sanitaire, la santé publique, un logement hygiénique et adéquat, le transport, l'urbanisme, [...] l'ajustement scientifique de l'impôt, la gestion efficace des fonds, et ainsi de suite. Toutes ces questions sont aussi techniques que la construction d'un moteur efficace destiné à la traction ou à la locomotion. [...] Qu'est-ce que le compte des voix, la décision à la majorité et tout l'appareil du gouvernement traditionnel ont à voir avec de telles questions ?³⁸⁹

Évidemment, le champ politique n'exclut pas les connaissances techniques, et relève de plus en plus d'une professionnalisation qui écarte les citoyens « profanes » de la prise de décision. Or, cela ne résulte pas d'un phénomène naturel ou d'une évolution normale, mais d'une prise en charge graduelle des besoins par les experts. Ainsi, la frontière du politique n'est pas simple, évidente, statique et absolue. « De manière générale, il n'existe pas de raisons *a priori* de considérer que certaines questions sont intrinsèquement politiques et d'autres intrinsèquement non politiques. »³⁹⁰ Les limites du champ du politique sont dynamiques, car elles relèvent elles-même d'un conflit et d'un débat démocratique, qui peut même parfois produire un processus de *dépolitisation*. Comme l'explique Fraser :

La rhétorique des discours experts sur les besoins a tendance à être de type administratif. Ces discours consistent en une série d'opérations de réécriture, en procédures de traduction des besoins politisés en besoins administrables. Le besoin politisé est communément redéfini comme le corollaire d'une prise en charge bureaucratiquement réalisable, d'un « service social ». [...] En raison de cette rhétorique administrative, les discours experts sur les besoins ont eux aussi tendance à avoir des effets de dépolitisation.³⁹¹

Heureusement, cela n'a rien d'inéluctable, d'autant plus que la résurgence de l'idée de participation ramène un nombre considérable de domaines autrefois monopolisés par les experts dans le champ de la délibération démocratique : planification urbaine, budget participatif, développement économique local, logement, etc. Les déficits du gouvernement

³⁸⁹ John Dewey, *Le public et ses problèmes*, op. cit., p.216-217

³⁹⁰ Nancy Fraser, « La lutte pour l'interprétation des besoins », op. cit., p. 84.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 96-97.

représentatif et la présence de luttes sociales contribuent à ramener certaines questions apparemment « techniques » sur le devant de la scène politique, c'est-à-dire à *repolitiser* une série d'enjeux. Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer remarquent que :

La crise de la représentation politique et des formes de gouvernement s'accompagne d'une contestation du pouvoir scientifique et technique à partir duquel sont aussi légitimées les politiques publiques. Les grands défis écologiques, urbains ou de santé, qui deviennent prégnants à l'échelle locale comme à l'échelle de planète, représentent de nouveaux enjeux pour les mouvements sociaux. Ils interrogent la capacité d'une société à délibérer démocratiquement de questions scientifiques et éthiques fondamentales et, partant, le statut même de la recherche scientifique.³⁹²

8.2. Continuum et distribution des pouvoirs

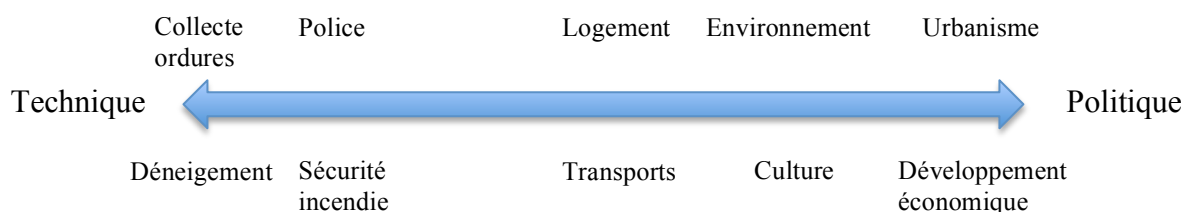
Or, la frontière floue entre le domaine de la technique et du politique invalide-t-elle notre distinction conceptuelle initiale entre deux types de compétences ? Disons plutôt que les processus complexes de politisation/dépolitisation relativisent cette distinction en rejetant toute différence essentielle, intrinsèque ou *a priori* entre le politique et le non-politique. Néanmoins, il peut y avoir tout même des différences *de degré* entre ce qui relève davantage du savoir technique et administratif, et ce qui doit être davantage l'objet d'un débat démocratique. Nous pouvons ainsi envisager un continuum entre deux pôles : le premier comprend les compétences techniques qui relèvent plutôt des savoirs professionnels et ne font systématiquement l'objet de controverses auprès d'un large public, alors que le second pôle représente les compétences politiques qui soulèvent plus régulièrement des enjeux sociaux, des controverses et des conflits en termes de justice, et dont la participation citoyenne directe et indirecte est beaucoup plus importante. Les savoirs d'usage des habitants, la légitimité politique et l'élaboration démocratique des normes représentent alors des facteurs déterminants des décisions collectives.

Prenons maintenant une série de responsabilités qui sont généralement prises en charge par les villes, et essayons de voir où elles se situent sur ce continuum technique/politique. D'un côté, nous aurions la collecte, la gestion et l'entreposage de matières résiduelles, le

³⁹² Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *op. cit.*, p.37

déneigement, le service de sécurité incendie, la police, les usines de production d'eau potable et de traitement des eaux usées. D'un autre côté, nous aurions l'urbanisme et la planification urbaine, le développement économique et social, la culture, les loisirs et les activités sportives, l'environnement, le patrimoine. Entre les deux, nous aurions les domaines des transports et du logement, lesquels sont à la fois techniques et politiques, car ils relèvent autant de larges systèmes administratifs tout en pouvant être l'objet de délibérations démocratiques. Évidemment, nous ne prétendons pas ici déterminer la localisation exacte de chaque compétence sur l'axe technique/politique ; il s'agit plutôt de donner un aperçu utile afin de mieux étayer notre argument (voir figure 7).

Figure 7 : Continuum des compétences



Dans le cas de la première catégorie des compétences techniques (à gauche de la ligne), il importe peu que ces responsabilités soient par gérées la Ville ou par les quartiers ou arrondissements. Le principal critère renvoie donc à l'efficacité comparative des services à différentes échelles. La production d'eau potable constitue avant tout un problème technique, et l'important est que l'eau soit distribuée sur l'ensemble du territoire de la municipalité. Une gestion décentralisée de l'eau potable dans les différents arrondissements pourrait donc mener à une allocation des ressources inefficace, sans représenter par ailleurs un gain sur le plan démocratique. Si nous prenons l'exemple du déneigement, celui-ci peut être coordonné de manière centralisé ou décentralisé selon les circonstances et l'efficacité comparative des différentes échelles. Il est même possible d'envisager des « services partagés » entre arrondissements, à l'instar de certaines expériences à Londres³⁹³, ou encore des services intercommunaux comme les *Zweckverbände* en Suisse, lesquels

³⁹³ James Kaffash, *London boroughs to share education services*, Public Finance, 7 juillet 2010. [Consulté le 20 mars 2016] <http://www.publicfinance.co.uk/news/2010/07/london-boroughs-share-education-services>

produisent des services locaux et biens publics spécifiques relatifs à l'eau, l'électricité, l'éclairage, etc.³⁹⁴

Concernant la catégorie des compétences politiques (à droite de la ligne), le partage des responsabilités est plus complexe car il devient davantage pertinent sur le plan démocratique. En effet, les décisions et les projets relatifs à la planification urbaine, le développement économique, la protection de l'environnement, le logement et les transports ont un impact considérable sur la qualité de vie des citoyens et leurs intérêts, et ceux-ci ont le droit de prendre part aux décisions collectives qui affectent leur vie. Évidemment, l'accès à l'eau potable, la collecte des ordures et l'éclairage des rues peuvent également avoir un impact sur l'existence des individus, mais le contrôle démocratique de leur fonctionnement ordinaire demeure moins pertinent. Ces enjeux ne soulèvent pas régulièrement des controverses qui exigent des délibérations soutenues pour renégocier les normes communes de l'éclairage ou des horaires de déneigement.

De plus, nous pouvons dégager un élément commun à l'ensemble des compétences politiques qui sont sujettes aux débats démocratiques : le partage social des différents usages de l'espace urbain. L'utilisation variée de l'espace pour travailler, se loger, se divertir, se déplacer, se rencontrer, manifester, fêter ou flâner amène inévitablement des conséquences indirectes, des externalités positives et négatives et des conflits entre diverses activités. Comme nous l'avons démontré dans la partie 1.3, la taille de la ville, la densité de la population et l'hétérogénéité des interactions sociales donnent à l'espace urbain un caractère éminemment politique. L'aménagement du territoire, l'apparition de certains types de commerces dans des secteurs défavorisés, la rivalité entre la construction de condos et le caractère abordable des logements, la piétonnisation de certaines rues, la présence ou l'absence d'épiceries accessibles ou de parcs, tout cela amène inéluctablement des conflits et des opportunités ; certains individus, organisations et groupes sociaux sont parfois favorisés par certaines décisions, des fois au détriment d'autres acteurs qui revendiquent des usages contraires de l'espace urbain.

³⁹⁴ Bruno Frey, Reiner Eichenberger, *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.

Néanmoins, comment faut-il déterminer l'échelle appropriée de la régulation politique et démocratique des usages de l'espace urbain ? Le conseil municipal doit-il toujours intervenir dans certains champs de compétences, ou le conseil de quartier devrait-il avoir davantage de responsabilités compte tenu de sa proximité avec les habitants ? Bref, existe-t-il un critère *a priori* pour déterminer le partage des compétences entre la métropole, la ville et les quartiers ? Si nous mettons de côté le partage des compétences *techniques* qui peuvent être plus ou moins centralisées en fonction de l'efficacité comparative, les compétences *politiques* doivent être analysées à travers le prisme de la décentralisation démocratique, de manière à favoriser le maximum de participation citoyenne dans les limites du principe des intérêts affectés. Qu'est-ce que cela signifie concrètement ?

Selon le critère de maximisation de la participation, tous les pouvoirs politiques relevant de la planification urbaine, le développement économique, la protection de l'environnement et du patrimoine, le logement et les transports devraient être décentralisés vers les quartiers, car la plus petite échelle permet d'augmenter l'impact de chaque individu sur les décisions collectives. Néanmoins, il apparaît rapidement qu'une décentralisation complète serait indésirable, non seulement au niveau de l'efficacité des services (comme les transports collectifs qui doivent être planifiés au niveau municipal et même régional), mais également du point de vue social et démocratique. Par exemple, certains projets d'urbanisme peuvent avoir un impact considérable sur l'ensemble de la ville. Le problème du logement social ne devrait pas être délégué exclusivement aux quartiers défavorisés, la régulation de la spéculation immobilière ne peut pas être confinée aux administrations locales, et les enjeux du développement économique touchent parfois plusieurs secteurs de la ville simultanément. Or, cela veut-il dire que tous ces champs de compétences devraient être centralisés au niveau de la ville ou de la région métropolitaine ? Comment concilier l'impératif de participation qui pousse vers la décentralisation, et le principe des intérêts affectés qui met en relief le caractère inextricable des interactions et souligne le besoin de centralisation ? La stratégie consiste à éviter un découpage unilatéral des compétences entre différents paliers, et à décomposer celles-ci pour qu'elles puissent être prises en charge à différents niveaux simultanément. Autrement dit, il s'agit de remplacer l'*étalement* des

compétences par un *partage* des pouvoirs à différentes échelles en fonction de prérogatives qui favorisent la gestion locale des responsabilités sans les confiner à ce niveau. Pour illustrer cette distinction entre étagement et partage, prenons l'exemple de deux modèles de distribution de compétences (urbanisme, développement économique, transport, logement) entre la métropole, la ville et le quartier (voir figure 8).

Figure 8 : Deux modèles de distribution des compétences

	<i>Étagement</i>	<i>Partage</i>
<i>Métropole</i>	Transport	Transport collectif, plan d'aménagement métropolitain, logements sociaux, planification économique régionale
<i>Ville</i>	Urbanisme, logement	Réseau artériel municipal, plan directeur d'urbanisme, régulation des loyers, entreprises municipales
<i>Quartier</i>	Développement économique local	Circulation locale, zonage, fiducies foncières communautaires, développement économique local

Dans le modèle de l'étagement, nous voyons que chaque compétence générale correspond à un seul palier de gouvernement. À l'inverse, le modèle de partage des pouvoirs distribue différents aspects de chaque compétence à toutes les échelles, afin de permettre à chaque juridiction d'avoir un ensemble de responsabilités propres tout en travaillant avec les paliers supérieurs pour des questions qui dépassent sa capacité de régulation. Pour utiliser une analogie culinaire, l'étagement ressemble davantage à un pâté chinois (steak, blé d'inde, patate), alors que le modèle du partage prend la forme d'une lasagne (avec plusieurs couches des mêmes compétences). L'opposition entre l'exclusivité des compétences du modèle traditionnel et l'échelonnement multiscalair de compétences similaires se retrouve au sein de la tradition fédéraliste qui peut prendre deux formes différentes :

L'expression « fédéralisme dualiste » est parfois employée pour désigner le paradigme classique. Inversement, dans la conception moderne du partage, le principe d'exclusivité est appliqué d'une façon beaucoup plus faible, ce qui favorise ainsi l'existence de larges domaines de compétences concurrentes. Les chevauchements de compétence entre les deux ordres de gouvernement y sont donc non seulement considérés normaux, mais bienvenus. Les expressions « fédéralisme souple » ou « fédéralisme coopératif » sont souvent employées pour faire référence à cette conception du partage.³⁹⁵

³⁹⁵ Eugénie Brouillet, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », *Revue Québécoise de Droit constitutionnel*, vol. 3, 2010, p. 9.

Le fédéralisme souple ou coopératif présente deux avantages et un principal inconvénient. Premièrement, ce modèle respecte mieux l'idée de subsidiarité et le principe des intérêts affectés, car différents problèmes, enjeux et décisions sur des compétences similaires peuvent se déployer à plusieurs échelles selon les circonstances. Par exemple, un problème de logement au niveau local pourrait parfois être réglé de façon efficiente par le quartier, et d'autres fois il devrait être pris en charge à un niveau supérieur de gouvernement. Une trop grande rigidité dans la séparation des compétences pourrait ainsi nuire à la résolution optimale des problèmes par les unités politiques et administratives concernées. Deuxièmement, le fédéralisme souple ou coopératif favorise la décentralisation démocratique, car la participation citoyenne peut avoir un réel pouvoir sur une pluralité de compétences et de domaines de la vie sociale, économique et politique sur une portion du territoire urbain. À l'inverse, un étagement exclusif des compétences donnerait à la participation citoyenne une portée beaucoup plus limitée, en réduisant le champ des décisions à certaines questions sectorielles définies *a priori*.

Troisièmement, le principal inconvénient du fédéralisme coopératif réside dans les coûts de coordination supérieurs qui découlent de l'articulation de compétences similaires à plusieurs échelles. Autrement dit, la frontière moins nette entre les différents niveaux de compétences peut amener des inefficiences et des conflits dans le partage de responsabilités. Nous pouvons formuler deux arguments pour répondre à cette objection. Sur le plan des finalités, nous pouvons admettre que le fédéralisme coopératif est peut-être un peu moins efficient que le fédéralisme classique (modèle de l'étagement), mais que la perspective de la décentralisation démocratique a pour objectif premier de maximiser la participation citoyenne, et non l'efficacité. L'arbitrage (*trade off*) entre démocratie et efficacité favoriserait donc la première valeur dans ce cas-ci, notamment sur le plan des compétences *politiques* qui ont un impact plus significatif sur la justice sociale et la légitimité démocratique. À l'inverse, les compétences techniques comme la collecte des ordures et la gestion de l'eau potable pourraient justifier un arbitrage en faveur de l'efficacité pour les raisons que nous avons évoquées plus haut.

Ensuite, il est possible de réduire la confusion et le recouvrement des responsabilités en distinguant l'échelle locale, municipale et régionale de chaque compétence. Il y aurait donc des compétences bien spécifiques à chaque niveau, tout en permettant une articulation de responsabilités complémentaires entre différents paliers de gouvernement. Cela permettrait de réduire les coûts de coordination, de bien identifier le lieu propre de chaque pouvoir sans pour autant sombrer dans les inconvénients et la rigidité du modèle de l'étagement. Pour illustrer l'idée d'une différenciation multi-niveaux de compétences similaires, regardons le tableau résumé du partage des pouvoirs entre la Ville de Montréal et ses arrondissements (figure 9).

Figure 9 : Partage des compétences Montréal (2005-2016)³⁹⁶

Responsabilités des arrondissements	Responsabilités de la Ville
<i>Responsabilités budgétaires et de gouvernance</i>	
Détermination et responsabilité du budget et du Programme triennal d'immobilisations	Responsabilité du budget des services communs, du Programme triennal d'immobilisations et de la péréquation
Tarification et capacité de taxation pour le financement de services supplémentaires	Émission et perception des comptes de taxes
Acquisition, gestion et aliénation des immeubles locaux	Acquisition, gestion, aliénation des immeubles institutionnels et gestion de l'inventaire global
Responsabilité quant aux appels d'offres concernant les besoins locaux	Responsabilité quant aux appels d'offres concernant les besoins institutionnels et la gestion des édifices
Droit d'ester en justice au nom de la Ville pour des litiges locaux	Droit d'ester en justice pour toutes les compétences corporatives et dans toutes les matières, lorsqu'il y va de l'intérêt général de la Ville.
<i>Gestion et développement des biens et services de proximité</i>	
Réseau de transport local	Réseau de transport artériel
Parcs et équipements culturels et sportifs à vocation locale	Parcs et équipements culturels et sportifs à vocation urbaine (Biodôme, Planétarium, etc.)

³⁹⁶ Partage des compétences, Budget 2005 des arrondissements, Ville de Montréal. Consulté le 13 mars 2016 : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budget-arr-2005-partage.pdf

Questions environnementales locales	Questions environnementales urbaines (planification et gestion des grands sites d'enfouissement, inspection des aliments, etc.)
Développement économique, culturel et social local	Développement social et économique d'intérêt général (veille économique, développement des grands secteurs d'activité, etc.)
Zonage, permis et autres questions d'aménagement urbain local	Conception des grands projets d'aménagement urbain (logement social, autres programmes d'habitation, etc.)

Évidemment, cette liste particulière de compétences ne vise pas à ériger Montréal à titre de modèle de partage des pouvoirs pour les villes en général. Elle ne constitue pas non plus une liste exhaustive des compétences de la politique municipale, car plusieurs villes dans le monde ont d'importantes responsabilités dans le domaine de l'éducation, la santé, l'énergie, la finance, les télécommunications, etc.³⁹⁷ Ce tableau vise d'abord à démontrer la possibilité d'un partage de compétences de même nature mais suffisamment différentes pour permettre à deux paliers de gouvernement d'opérer simultanément sans trop d'interférences. De plus, cette liste met en évidence le critère de démarcation entre les pouvoirs de la ville et des arrondissements : l'échelle locale du quartier ou de l'arrondissement, par opposition à l'échelle de l'espace urbain considéré dans sa totalité. Il est donc possible de distinguer deux domaines de la justice, soit la *justice urbaine* pour les questions d'intérêt général qui concernent l'ensemble de la ville, puis la *justice locale* pour les décisions concernant les citoyens qui partagent un même espace de proximité.

Pour conclure cette deuxième partie sur la décentralisation, regardons de plus près quelques compétences qui pourraient être légitimement attribuées aux conseils de quartier. Encore une fois, il ne s'agit pas ici de développer une liste exhaustive du partage des compétences qui serait applicable à tous les quartiers et les villes du monde, mais plus modestement de montrer quelques responsabilités qui possèdent une réelle pertinence pour la gestion publique de proximité. Rappelons que la démocratie de proximité doit offrir un espace de

³⁹⁷ Pour un aperçu de la diversité des entreprises municipales aux États-Unis, voir Gar Alperovitz, Thad Williamson, David Imbroscio, *Making Place for Community. Local Democracy in a Global Era*, Routledge, New York, 2003, p.146-164.

délibération et de participation sur les enjeux locaux ayant des incidences sociales et politiques pour les habitants d'une même portion du territoire urbain. Si nous mettons de côté les compétences fiscales et budgétaires pour nous concentrer sur les responsabilités relatives à la gestion et au développement de biens et services de proximité, nous pouvons identifier rapidement quatre domaines de compétences pour la justice locale : transport, environnement, économie, urbanisme.

8.3. Transport

Bien que le système des transports en milieu urbain représente un domaine fort complexe qui ne saurait être géré et planifié de façon intégrale par les quartiers, la *circulation locale* représente un terrain propice pour la régulation politique des voies publiques par les conseils de quartier. En effet, des mesures d'apaisement de circulation dans les rues locales du voisinage représentent un enjeu majeur ayant un impact direct sur la qualité de vie des résidents. Même s'il faut évidemment réserver le domaine des transports collectifs et du réseau artériel (grandes avenues, autoroutes et boulevards) à des paliers supérieurs de gouvernement pour assurer la coordination et l'efficacité des transports à l'échelle de la ville (et de la métropole), l'usage des voies de circulation locales devraient être l'objet d'un contrôle démocratique par les premières personnes concernées. Le principe des intérêts affectés stipule en effet que les agents affectés par un enjeu devraient avoir la capacité de prendre part aux décisions qui touchent directement leurs intérêts.

Pourquoi la circulation automobile devrait-elle être l'objet d'une discussion démocratique et d'une intervention de l'État dans certains cas ? De plus en plus de recherches en éthique et en philosophie politique montrent que la *mobilité* constitue un objet central de la justice urbaine, celle-ci ayant plusieurs incidences sur la justice sociale, la santé, la sécurité publique, l'accès à l'espace public, la discrimination en termes de genre, classe, âge, etc.³⁹⁸ Dans le cas des mesures d'apaisement de la circulation locale, le premier objectif consiste à réduire la vitesse des automobiles dans les secteurs résidentiels afin de réduire la pollution

³⁹⁸ Fannie Bélanger-Lemay, *Les enjeux éthiques du transport urbain*, Mémoire, Université Laval, Québec, 2013 ; Jacqueline Coutras, « La mobilité quotidienne et les inégalités de sexe à travers le prisme des statistiques », *Recherches féministes*, vol. 10, n. 2, 1997, p. 77-90.

sonore et sécuriser le déplacement des piétons, cyclistes, enfants et personnes vulnérables. Des mesures comme l'ajout de saillies, de dos d'âne ou l'inversion du sens de la circulation dans certaines rues peuvent contribuer à réduire la circulation dans un secteur donné.

Évidemment, de telles mesures peuvent parfois causer des mécontentements chez les conducteurs automobiles ou les petits commerçants, notamment pour les individus résidant à l'extérieur du quartier qui pourraient avoir davantage de difficulté à accéder à certaines rues, ou devraient prendre un détour pour traverser différents secteurs de la ville. Prenons un exemple anecdotique pour illustrer ce genre de conflits quant au partage de la voie publique. En 2011, « le maire du Plateau Mont-Royal, Luc Ferrandez, a voulu apaiser la circulation dans le quartier en inversant le sens unique de deux rues. Il a plutôt déclenché une guerre. Et il s'est fait copieusement engueuler par des citoyens enragés. »³⁹⁹ Le fait d'alléger la circulation de transit pour améliorer la qualité de vie des résidents a évidemment déplu à plusieurs automobilistes qui se voyaient affectés par de telles mesures, créant ainsi un débat public qui a largement débordé les frontières de l'arrondissement pour envahir l'espace médiatique montréalais et québécois. En effet, des individus habitant dans d'autres quartiers de la ville ou d'autres municipalités de la région métropolitaine se voyaient obligés de changer leur itinéraire habituel pour parvenir à destination, mettant ainsi en conflit les intérêts des habitants locaux, de certains commerçants et des individus de la région péri-urbaine. Cela veut-il dire qu'une telle décision qui affecte les intérêts de toute la métropole devrait plutôt relever de la ville centre ou d'un gouvernement régional ?

Deux arguments militent en faveur du fait que la juridiction locale devrait avoir une pleine autorité en matière de circulation locale. D'une part, la décentralisation démocratique repose sur l'idée de subsidiarité et le principe des intérêts affectés, lesquels supposent qu'un maximum de pouvoirs qui peuvent être administrés à plus petite échelle devraient être transférés à ce niveau, et que les décisions collectives devraient prendre en compte la voix et les intérêts des premières personnes concernées. Cela implique donc de prioriser les intérêts des habitants locaux dans ce cas particulier. Cela contrevient sans doute à l'« efficacité » de la circulation automobile à l'échelle urbaine et métropolitaine, mais

³⁹⁹ Michèle Ouimet, *Deux rues, une révolution*, La Presse, 11 juin 2011.

encore une fois plusieurs arguments mettent de l'avant la nécessité de réduire l'usage de l'automobile pour favoriser les transports actifs et collectifs, notamment pour des raisons économiques, sociales et environnementales⁴⁰⁰.

D'autre part, les décisions du maire Ferrandez ne découlaient pas ici d'une consultation publique ou d'un autre dispositif de participation citoyenne, mais de la légitimité politique du système représentatif. Cela peut sans doute expliquer un certain tapage médiatique et une série d'insultes envoyées à son endroit – « il s'est fait traiter d'ayatollah, de roitelet, d'idéologue, de réactionnaire »⁴⁰¹ – notamment parce que la légitimité du gouvernement représentatif est souvent moindre que celle d'une décision appuyée sur une large délibération démocratique. Si le gouvernement de l'arrondissement avait procédé par une large consultation publique afin de déterminer les modalités d'un plan général d'apaisement de la circulation locale, nous pouvons supposer que les décisions auraient jouies d'un plus grand assentiment général, tout en permettant aux résidents affectés de prendre part aux délibérations qui les concernent. Or, pour qu'une telle délibération puisse porter fruit, encore faut-il que la juridiction locale possède une certaine autorité sur un ensemble de compétences qui affectent la vie des citoyens de son territoire.

8.4. Développement économique

Généralement, le développement économique n'est pas considéré comme le terrain de prédilection de la politique municipale, et encore moins des prérogatives du quartier. L'économie est souvent perçue comme étant l'affaire des entreprises privées et des investisseurs, ou encore de l'État qui se charge de financer de grands projets, de réguler le marché et de redistribuer la richesse par des mécanismes fiscaux, légaux et administratifs. En quoi la ville et le quartier pourraient-ils influencer de manière significative le développement économique ou la redistribution sur leur territoire ?

⁴⁰⁰ Martin Blanchard, Christian Nadeau, *Cul-de-sac. L'impasse de la voiture en milieu urbain*, Hélio trope, Montréal, 2007.

⁴⁰¹ Michèle Ouimet, *Deux rues, une révolution*, op. cit.

Évidemment, cette conception réductrice ignore le rôle névralgique des villes dans les processus d'accumulation et d'utilisation du surplus de capital, notamment par le travail, la consommation, la circulation financière, etc.⁴⁰² En effet, la mondialisation contribue à une reconfiguration des flux économiques en favorisant la compétitivité entre les villes pour que celles-ci attirent un maximum d'investissements privés⁴⁰³. La théorie de Richard Florida selon laquelle les villes doivent attirer la « classe créative » par les trois « T » (talent, tolérance, technologie) pour susciter l'innovation et se positionner sur l'échiquier mondial⁴⁰⁴, constitue l'un des nombreux exemples des nouvelles idéologies entrepreneuriales qui influencent les élites et les politiques publiques locales en faveur des intérêts d'une minorité privilégiée⁴⁰⁵. De son côté, Susan Fainstein souligne que si la compétitivité entre souvent en contradiction avec la cohésion sociale, certaines villes comme Amsterdam arrivent à trouver un équilibre entre le développement économique et la justice sociale⁴⁰⁶. Bref, ces quelques exemples montrent que les villes ont un rôle essentiel à jouer sur le plan économique, et que les décisions du gouvernement municipal peuvent favoriser ou défavoriser certaines catégories de la population selon les circonstances.

S'il n'est pas possible ici d'analyser plus amplement l'économie politique des villes et des métropoles, qu'en est-il du conseil de quartier comme espace potentiel du développement économique ? Autrement dit, s'il ne fait pas de doute que les enjeux et conflits socioéconomiques constituent un axe central de la justice *urbaine*, comment une unité politique de plus petite taille peut-elle réguler effectivement l'économie afin de favoriser la justice *locale* ?

⁴⁰² David Harvey, *The Urbanization of Capital*, Blackwell, Oxford, 1985 ; David Harvey, *The Enigma of Capital, And the Crises of Capitalism*, Profile Books, London, 2010.

⁴⁰³ Marisol Garcia, Dennis R. Judd, « Competitive Cities », in Karen Mossberger, Susan E. Clarke, Peter John, *The Oxford Handbook of Urban Politics*, op. cit., p. 486-500.

⁴⁰⁴ Richard Florida, *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York, 2004.

⁴⁰⁵ Stefan Krätke, « The New Urban Growth Ideology of Creative Cities », in Neil Brenner, Peter Marcuse, Margit Mayer, *Cities for People, not for Profit*, op. cit., p. 138-149.

⁴⁰⁶ Susan S. Fainstein, « Competitiveness, Cohesion, and Governance: Their Implications for Social Justice », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, no. 4, 2001, p. 884-888.

Il faut ici noter la littérature émergente sur les politiques économiques alternatives basées sur les communautés locales (*place-based policy alternatives*)⁴⁰⁷. Par exemple, le programme *Community Development Block Grant* (CDBG) mis en place en 1974 par le département du *Housing and Urban Development* aux États-Unis, a permis au gouvernement national d'attribuer de larges subventions aux gouvernements locaux, tout en laissant une grande autonomie aux acteurs concernés dans la gestion des dépenses. Contrairement à des subventions catégoriques (*categorical grants*) qui spécifient de manière stricte les critères de dépenses, les subventions génériques (*block grants*) assurent une plus grande autonomie locale. Comme le remarquent Gar Alperovitz et al. :

Although the CDBG program is not without its problems, it offers several important precedents for federal policy : First, the program is targeted to benefit low- and modest-income persons [...] Second, the program decentralizes decision-making authority : Within broad limits, communities themselves determine how the funds will be used. Third, and related to the previous point, citizen participation is a major element of the CDBG program.⁴⁰⁸

Ce genre de programmes montre qu'il est possible d'utiliser les ressources de l'État pour assurer le développement économique local, non seulement au niveau des villes, mais également à l'échelle des quartiers. Un jumelage entre les ressources matérielles issues de paliers supérieurs de gouvernement avec une participation citoyenne locale dans les conseils de quartier ou des associations autonomes de la société civile permettrait ainsi de garantir un réel impact sur les conditions de vie des habitants, et d'assurer un meilleur contrôle démocratique du développement économique face aux pressions de la mondialisation⁴⁰⁹.

Il existe également d'autres programmes comme les *HUB zones*, *Empowerment Zones* et *Entreprise Communities* qui visent à favoriser le développement économique des quartiers défavorisés. Néanmoins, ces initiatives sont parfois des armes à double tranchant, en articulant l'idéal participatif au démantèlement de l'État social et à la privatisation de certains services publics. Marie-Hélène Bacqué et Caroline Biewener soulignent ainsi que :

⁴⁰⁷ Gar Alperovitz, Thad Williamson, David Imbroscio, *Making Place for Community. Local Democracy in a Global Era*, op. cit., p. 101-185.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 112.

⁴⁰⁹ James DeFilippis, *Unmaking Goliath. Community Control in the Face of Global Capital*, Routledge, New York, 2004.

Le développement communautaire et le développement international promeuvent une même démarche : dans les deux cas, il s'agit de cibler les quartiers et des populations considérés comme pauvres ou en difficulté et d'engager de processus de développement endogène s'appuyant sur les potentialités locales et la mobilisation des habitants à travers la *community*. Ce projet participe de la construction des formes de gouvernance urbaine, reposant à la fois sur un processus de *rescaling* (redécoupage des échelles), sur des formes de dérégulation dans un contexte de mise en concurrence des villes, sur une vision entrepreneuriale du développement et de la gestion urbaine, sur le développement de partenariats public-privé [...], autant de dimensions qui caractérisent la ville néolibérale.⁴¹⁰

Encore une fois, il ne s'agit pas de réduire le développement économique local à un avatar du néolibéralisme, mais de garder une certaine vigilance face à l'instrumentalisation du discours participatif dans un contexte de forte compétitivité où les villes et les organismes locaux sont amenés à se transformer en dispositifs de gouvernance basés sur le modèle de l'entreprise privée. Par ailleurs, il existe une foule d'autres leviers et d'outils disponibles qui pourraient aider les quartiers à orienter les activités économiques sur leur territoire : politiques d'achat local, investissements ciblés, corporations de développement communautaire, partenariats entre les institutions publiques et les entreprises démocratiques et d'économie sociale.⁴¹¹ S'il existe déjà des entreprises publiques à l'échelle nationale, régionale et municipale, rien ne nous empêche d'imaginer des entreprises publiques locales qui pourraient répondre aux besoins des habitants tout en étant une source de revenu pour le conseil de quartier⁴¹².

Enfin, tous ces exemples servent à montrer qu'il est possible pour les institutions locales d'avoir un réel impact sur le développement économique en milieu urbain. Cela sans compter qu'une décentralisation fiscale, administrative et politique permettrait de transférer de nombreux pouvoirs aux quartiers afin que les citoyens puissent avoir une influence non triviale sur les activités économiques dans leur voisinage. Il est évident qu'il ne peut pas y avoir une pleine autarcie ou un contrôle total sur l'économie locale (le socialisme dans un

⁴¹⁰ Marie-Hélène Bacqué, Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, op. cit., p. 99-100.

⁴¹¹ Gar Alperovitz, Thad Williamson, David Imbroscio, *Making Place for Community. Local Democracy in a Global Era*, op. cit., p. 187-262.

⁴¹² Gar Alperovitz, « Checkerboard : Emergent Municipal and State Possibilities », in *What then must we do ? Straight Talk about the next American Revolution*, Chelsea Green Publishing, White River Junction, 2013, p. 49-71.

seul quartier est une idée farfelue), mais il est tout de même possible pour le quartier d'amorcer une démocratisation de l'économie à petite échelle⁴¹³. Si nous reprenons la perspective de l'égalitarisme démocratique radical développé au début de la thèse (1.1), alors il va sans dire que la participation citoyenne ne devrait pas se limiter à la sphère politique, mais contribuer également au contrôle démocratique des activités économiques. C'est pourquoi le conseil de quartier devrait avoir les responsabilités et les ressources financières nécessaires en matière de développement économique afin de permettre aux habitants de prendre part aux décisions collectives qui affectent leur vie.

8.5. Environnement

Il n'est pas très difficile de montrer que la qualité de l'environnement et le contrôle démocratique sur les enjeux qui en découlent représentent un élément central de la justice locale et des prérogatives du quartier comme gouvernement de proximité. Le terme « environnement » est certes polysémique, car il peut renvoyer à une pluralité de domaines complémentaires et parfois contradictoires : protection des espaces verts et naturels, lutte contre les nuisances, développement durable, justice environnementale, etc. Concernant le premier aspect, il faut souligner que l'intérêt pour la protection de l'environnement en milieu urbain est apparu au moins un siècle avant l'apparition du mouvement écologiste, notamment en France.

En effet, la prise de conscience de la fragilité des paysages naturels et l'intérêt de les protéger des dégradations humaines apparaît dès le milieu du XIX^e siècle. [...] À sa suite, paraît dès 1906 le premier texte relatif à la protection des monuments naturels et des sites, qui est complété en 1926 et 1930 par une loi organique relative à la protection des monuments naturels et des sites à caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.⁴¹⁴

Mais il faut également remarquer qu'avant l'émergence de cette sensibilité « préservationniste » concernant la nécessité de préserver la beauté des paysages et des espaces verts, un véritable « environnementalisme urbain » a pris naissance dès le XVII^e

⁴¹³ Gar Alperovitz, « Building Community. Neighborhood and Nonprofits with a Mission » in *America Beyond Capitalism: Reclaiming our Wealth, Our Liberty, and Our Democracy*, Wiley, Hoboken, 2005, p. 99-109.

⁴¹⁴ Yankel Fijalkow, « Politiques urbaines », dans Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal (dir.), *Traité sur la ville*, op. cit., p. 168.

siècle via une série de mouvements sociaux urbains, notamment dans les villes américaines. Ceux-ci visaient à résoudre une série d'enjeux concernant la santé et l'hygiène publique, la sécurité alimentaire, l'accès au logement, l'amélioration des conditions de travail, l'accès aux parcs et aux espaces récréatifs, la réduction de la pollution et des nuisances urbaines, etc.⁴¹⁵ Nous voyons ici que le terme « environnement » désigne moins une sphère naturelle extérieure à l'humanité, l'espace des « non-humains » à laquelle ferait face la société, mais correspond plutôt aux conditions d'existence, au « milieu de vie » au sens large du terme, c'est-à-dire précisément à ce qui est présent « autour de nous », l'espace dans lequel nous vivons, travaillons, jouons et habitons.

Pour revenir aux compétences du conseil de quartier, cette définition large de l'environnement pourrait mener à une série de pouvoirs relatifs au contrôle des nuisances (réglementations sur le bruit, odeurs, etc.), à la gestion des parcs et des équipements culturels à vocation locale, des organismes locaux dédiés aux enjeux environnementaux (éco-quartiers), ou encore des politiques relatives au verdissement des quartiers, au développement de ruelles vertes, de jardins collectifs et communautaires, etc. Or, toutes ces responsabilités ne pourraient-elles pas être également administrées à l'échelle municipale pour assurer une meilleure efficacité ? Une fois de plus, le principe de décentralisation démocratique préconise le transfert le pouvoir vers les plus petites unités concernées afin de maximiser l'impact de la participation citoyenne sur la gestion des affaires locales. Le plan d'action Agenda 21 adopté par 173 chefs d'États lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 inscrit d'ailleurs le développement durable dans le cadre des collectivités territoriales en mettant l'accent sur l'importance des initiatives locales.

Les problèmes abordés dans Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme. En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de

⁴¹⁵ Pour une analyse approfondie de ce mouvement méconnu, Dorceta E. Taylor, *The Environment and the People in American Cities, 1600s-1900s. Disorder, Inequality and Social Change*, Duke University Press, Durham, 2009.

la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable.⁴¹⁶

Évidemment, une série d'enjeux environnementaux ne peuvent être limités à l'échelle du quartier, notamment à cause de conflits entourant la justice environnementale. Ce concept est né dans le sillage de mobilisations citoyennes et de luttes sociales aux États-Unis dans les années 1980 qui ont mis en évidence que les classes pauvres, les minorités culturelles et les peuples indigènes étaient exposés de manière disproportionnée aux risques environnementaux à cause de dépotoirs, de sites d'enfouissement de déchets toxiques, d'incinérateurs, et d'industries polluantes placés systématiquement à proximité des quartiers et des milieux de vie défavorisés⁴¹⁷. Par la suite, toute une littérature scientifique et académique a exploré les différentes implications de ce paradigme, notamment sur la construction sociale des discours sur l'environnement et la sociologie des mouvements sociaux⁴¹⁸. Loin de se limiter à un slogan ou à un simple discours militant, la justice environnementale a également eu un impact significatif sur la philosophie politique. Comme le souligne Schlosberg : « My point here is not to argue that theorists should blindly adopt notions of justice simply because activists define it a certain way ; but I do think that academics have to listen to such movements and learn from them, and, yes, maybe even incorporate movement definitions into an academic approach. »⁴¹⁹

La justice environnementale se situe au croisement de la justice locale et de la justice urbaine, car la distribution inégale des bienfaits et des risques environnementaux au sein de la ville est profondément marquée par la *spatialité*. Le critère de proximité est ici essentiel, car les injustices entre les groupes sociaux est d'emblée influencée par les disparités entre quartiers, c'est-à-dire par les caractéristiques différenciées des lieux qui avantagent ou défavorisent différentes catégories de la population en fonction de leur situation géographique. La justice environnementale et la justice spatiale sont ainsi étroitement liées.

⁴¹⁶ *Initiative des collectivités locales à l'appui d'Action 21*, chapitre 28, Nations Unies, Consulté le 18 mars 2016.

<http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action28.htm>

⁴¹⁷ Robert Bullard, *Dumping in Dixie : Race, Class, and Environmental Quality*, Westview Press, Boulder, 2000.

⁴¹⁸ Dorceta E. Taylor, « The Rise of the Environmental Justice Paradigm : Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses », *American Behavioral Scientist*, vol. 43, no. 4, 2000, p. 508-580.

⁴¹⁹ David Schlosberg, *Defining Environmental Justice. Theories, Movements and Nature*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. viii.

La justice environnementale a d'emblée été spatiale puisque les inégalités environnementales ont d'abord été décrites, perçues et vécues dans l'espace, à travers d'inégales distributions de nuisances, et le recouvrement spatial des discriminations. On cherchera ici à lire les formes spatiales des injustices ou justices environnementales, en suivant l'hypothèse que l'espace et ses formes d'organisation sont une matrice dans laquelle les inégalités sociales se produisent, et pas seulement le résultat de ces inégalités.⁴²⁰

De plus, il faut noter que la justice environnementale n'implique pas seulement les questions relatives à la distribution des bienfaits et des risques, mais également à la reconnaissance culturelle des groupes et à la participation démocratique. La conception tripartite de la justice que nous avons élaborée dans la première partie (1.1) devient donc pertinente pour la régulation politique des enjeux environnementaux dans le cadre urbain, car l'équité, l'inclusion et la justice procédurale font également partie de la délibération collective sur l'aménagement de la ville et des quartiers. « Community groups argue for more equity (and overall reduction) in exposure to environmental risks and hazards, but they also oftend demande recognition of their unique cultural positions and participation in the development of environmental policy. »⁴²¹

Sur le plan du partage des compétences dans le domaine de l'environnement, la justice environnementale ne saurait être confinée à l'échelle du quartier, ni relever exclusivement des paliers supérieurs de gouvernement qui auraient la prérogative et l'autorité pour décider des projets controversés sans consulter les communautés concernées. La perspective de la décentralisation démocratique implique qu'un maximum de projets et de délibérations sur le partage des risques environnementaux devraient être accessibles à la participation citoyenne et relever de la plus petite unité politique. Mais le principe des intérêts affectés, qui constitue ici l'une des principales dimensions de la justice environnementale, implique que l'ensemble des personnes et des groupes « impactés » par un projet devraient avoir la capacité de prendre part aux décisions qui affectent leurs conditions d'existence. Autrement dit, les compétences environnementales ne devraient pas être cloisonnées entre différents paliers, mais s'appliquer de manière flexible en fonction des projets et des enjeux qui peuvent se déployer à plusieurs échelles.

⁴²⁰ Sophie Moreau, Jean Gardin, « Manifestement... », *Justice spatiale*, no. 2, 2010.

⁴²¹ John S. Dryzek, David Scholsberg (ed.), *Debating the Earth, The Environmental Politics Reader, Second Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 427.

8.6. Urbanisme

Si nous regardons de plus près, la régulation de la circulation, du développement économique et de l'environnement à l'échelle locale sont indissociables de l'aménagement de l'espace urbain et la règlementation de l'usage des sols, c'est-à-dire de l'urbanisme ou de la planification urbaine. De manière générale, l'urbanisme désigne « l'art d'aménager et d'organiser les agglomérations humaines, de disposer l'espace urbain ou rural au sens large (bâtiments d'habitation, de travail, de loisirs, réseaux de circulation et d'échanges), pour obtenir son meilleur fonctionnement et améliorer les rapports sociaux, et comme l'ensemble des règles de droit qui permettent aux pouvoirs publics de contrôler l'utilisation du sol en milieu urbain »⁴²².

Il est important de distinguer l'urbanisme comme champ disciplinaire et théorique (*planning theory*), et l'urbanisme comme *processus technique et politique* visant à organiser le territoire, l'usage du sol et le design de l'environnement urbain dans ses multiples dimensions. Dans son aspect pratique, l'urbanisme comprend à la fois la recherche et l'analyse, la planification stratégique, l'architecture, le design urbain, les consultations publiques, les décisions politiques, l'implémentation et la gestion des opérations découlant des plans d'aménagement. Il est également possible de distinguer l'urbanisme *règlementaire*, qui vise à réguler « la construction privée par rapport à l'espace public »⁴²³ par un ensemble de normes, procédures légales et administratives, et l'urbanisme *opérationnel* qui comprend l'ensemble des actions nécessaires à la réalisation d'un projet quelconque. Si la planification urbaine relève de la sphère *politique*, parce qu'elle comporte un ensemble de restrictions, d'incitatifs, de lois et d'exceptions aux règlements qui doivent relever de décisions collectives pour arbitrer les conflits quant aux usages de l'espace urbain, elle comprend également un aspect fortement technique qui repose sur différentes expertises (urbanistes, ingénieurs, etc.) et outils urbanistiques (permis de construire, autorisations, droit de préemption, etc.).

⁴²² Yankel Fijalkow, « Politiques urbaines », dans Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal (dir.), *Traité sur la ville*, *op. cit.*, p. 156.

⁴²³ *Ibid.*

Évidemment, ce champ bien vaste et complexe fait en sorte qu'il est impossible de ramener l'ensemble de ces opérations à une seule instance politique, si petite ou grande soit-elle. Or, il est tout de même possible de préciser des compétences spécifiques à différentes échelles, à l'instar de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) au Québec qui distingue le schéma d'aménagement au niveau régional et métropolitain, le plan d'urbanisme au niveau municipal, et le plan particulier d'urbanisme (PPU) qui peut apporter des précisions dans la planification de certains secteurs du territoire urbain. Il va sans dire que si la justice *urbaine* implique une planification à l'échelle de la ville et de la métropole afin de dégager une vision globale et à long terme pour l'ensemble de l'agglomération urbaine, la justice *locale* suppose la possibilité d'intervenir à l'échelle du quartier pour réguler, compléter et préciser les plans d'urbanisme en fonction des besoins exprimés par les habitants, les acteurs et les usagers d'une portion particulière de l'espace urbain.

La définition du quartier comme espace de proximité prend ici tout son sens, en montrant la nécessité d'attribuer au conseil de quartier certaines compétences relatives à la planification de l'espace local. Pierre Merlin définit la planification *spatiale* comme l'« action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication. [...] La planification spatiale est complémentaire, sans lui être nécessairement subordonnée, de la planification économique et sociale »⁴²⁴. Cette définition générale de la planification spatiale ou urbaine peut prendre différentes formes selon les approches théoriques et pratiques préconisées : planification synoptique, participative, communicationnelle, etc.⁴²⁵ Si nous analyserons dans la prochaine partie les modalités de la participation citoyenne et de la délibération démocratique vis-à-vis les questions d'aménagement, il faut encore spécifier les pouvoirs, les responsabilités et les outils que le conseil de quartier pourrait légitimement utiliser pour assurer la planification spatiale de son territoire.

⁴²⁴ Pierre Merlin, « Planification spatiale », dans Françoise Choay, Pierre Merlin, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses Universitaires de France, Paris, 1988.

⁴²⁵ Marcus B. Lane, « Public Participation in Planning: an intellectual history », *Australian Geographer*, vol. 36, no. 3, 2005, p. 283-299.

Outre l'octroi de permis pour la construction, la rénovation et la destruction de bâtiments, ou encore les autorisations particulières pour réguler les activités commerciales et d'autres activités sur le domaine public, le principal outil de réglementation de l'urbanisme au niveau local est sans contredit le *zonage*. Ce terme découle du découpage du territoire urbain en zones bien distinctes selon des règles permettant d'autoriser ou d'interdire certains types d'activités sur des lots particuliers : espaces verts, résidentiels, commerciaux, industriels, etc. « L'exercice du zonage consiste à différencier les quartiers urbains selon leurs fonctions – résidentielles et d'activités – à appliquer des réglementations morphologiques selon les zones et à définir une chronologie du développement urbain futur. »⁴²⁶ Le zonage s'avère un précieux outil de planification locale, car il peut réguler non seulement le type d'activités autorisées, mais la densité d'occupation du sol, la hauteur des immeubles, la proportion de différents usages sur un même lot, etc. Il faut noter que les règlements de zonage possèdent des procédures de dérogations pour des variations mineures de la réglementation. Ces dérogations sont souvent l'objet de décisions des élus locaux dans les conseils d'arrondissement, sans qu'il n'y ait de délibérations publiques sur ces modifications la plupart du temps.

Cependant, le zonage est un outil problématique parce que son utilisation peut mener à des conflits et parfois à des effets néfastes en termes de justice sociale. Iris Marion Young note à ce titre que ce genre de réglementation peut servir inconsciemment ou délibérément à exclure des groupes sociaux de certains secteurs de la ville : « Zoning regulation enforces class segregation, and to a large degree racial segregation as well, by, for example, excluding multifamily dwellings from prosperous neighborhoods and even from entire municipalities. »⁴²⁷ Il est d'ailleurs pertinent de souligner que les premières mesures de zonage mises en place à San Francisco en 1885 visaient à interdire certaines buanderies dans les zones résidentielles, afin d'éviter que les immigrants chinois s'installent dans les quartiers blancs⁴²⁸.

⁴²⁶ Yankel Fijalkow, « Politiques urbaines », dans Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal (dir.), *Traité sur la ville*, *op. cit.*, p. 159.

⁴²⁷ Iris Marion Young, *Politics of Difference*, *op. cit.*, p. 247.

⁴²⁸ Lorne Giroux, *Aspects juridique du règlement de zonage au Québec*, Presses de l'Université Laval, Québec, 1979, p. 3.

En effet, le « zonage d'exclusion » (*exclusionary zoning*) consiste à utiliser ce type de réglementation pour exclure certains groupes⁴²⁹. Des études récentes ont également montré que le zonage contribuait parfois à augmenter les inégalités sociales et économiques entre les quartiers, tant au niveau de la santé publique que sur le plan des injustices environnementales⁴³⁰. Cela peut sembler paradoxal, d'autant plus que l'objectif initial du zonage visait à assurer l'harmonisation des usages du sol, à réduire les nuisances environnementales et à améliorer la qualité de vie des résidents par la différenciation fonctionnelle des activités dans la ville.

Zoning was originally designed to improve the aesthetics of towns and cities and to ensure sufficient light and air at street level so cities would not be labyrinths of dark and dreary canyons ; prevent incompatible uses from locating cheek by jowl so residential neighborhoods would be protected from factories ; [ensure] density controls ; guarantee congestion-free central business districts and [enable] the municipal infrastructure to keep pace with growth.⁴³¹

Or, certains individus et groupes ont utilisé cette réglementation pour protéger la valeur de leur propriété ou préserver le caractère homogène de leur voisinage ; la ségrégation des fonctions a donc été détournée pour favoriser la ségrégation sociale et spatiale. Un autre exemple récent est le référendum local organisé en juin 2016 dans l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville à Montréal. Une initiative citoyenne visait alors à contrer la modification d'un règlement de zonage proposée par les élus locaux pour empêcher l'usage d'un centre communautaire comme lieu de culte pour les musulmans du quartier⁴³². Ce cas de figure montre que des enjeux liant la démocratie de proximité et les relations interculturelles se retrouvent parfois à l'intérieur de simples dérogations de zonage.

⁴²⁹ Richard Babcock, Fred Bosselman, *Exclusionary Zoning: Land Use Regulation and Housing in the 1970s*, Praeger Publishers, New York, 1973.

⁴³⁰ Sacoby Wilson, Malo Hutson, Mahasin Mujahid, « How Planning and Zoning Contribute to Inequitable Development, Neighborhood Health, and Environmental Injustice », *Environmental Justice*, vol. 1, no. 4, 2008, p. 211-216.

⁴³¹ National Academy of Public Administration, *Addressing Community Concerns : How Environmental Justice relates to Land Use Planning and Zoning*, For the U.S. Environmental Protection Agency, 2003, p. 25-26.

⁴³² Hugo Duchaine, « Des résidents refusent une mosquée à Ahuntsic-Cartierville », *Le Journal de Montréal*, 5 juin 2016. <http://www.journaldemontreal.com/2016/06/05/referendum-pour-la-mosquee-de-la-discorde-1>

Évidemment, la zonage n'est pas l'unique source de la ségrégation des groupes, car ce phénomène complexe est causé par une multitude de facteurs et de mécanismes⁴³³. Mais cette série d'exemples démontre que ce type de réglementation peut avoir un impact majeur sur les habitants d'un quartier, ainsi que sur les inégalités sociales, culturelles et économiques. Cela veut-il dire que le zonage devrait être la prérogative exclusive du gouvernement métropolitain ou de l'État, afin de limiter les disparités entre les quartiers ou de contrer la discrimination potentielle de communautés culturelles ? Malgré ces objections pertinentes, il est possible de formuler deux arguments en faveur d'une décentralisation des compétences en matière de zonage dans les quartiers.

Premièrement, il est toujours possible de faire appel aux paliers supérieurs de gouvernement, voire aux tribunaux, si des modifications de zonage ont des effets clairement discriminatoires sur certains groupes particuliers. Comme les quartiers ne sont pas des entités politiques souveraines, mais des unités politiques dotées d'une autonomie relative et relationnelle, les décisions locales en matière de zonage ne devraient pas être étanches à toute contestation ou révision, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux protégés par la Charte des droits et libertés.

Deuxièmement, si les règlements de zonage ont été initialement mis en place pour *séparer* les fonctions dans la ville, les types d'activités et les usages de l'espace⁴³⁴, ces lois pourraient être *réformées* afin de favoriser l'inclusion, la mixité des usages et le partage équitable des espaces de vie. Jane Jacobs critiquait notamment la monotonie de certains espaces urbains et la concentration des activités qui menaient à la séparation des lieux de travail et de résidence, la dépendance à l'automobile, l'isolement, l'ennui et d'autres maux sociaux. Elle en appelait à une transformation des pratiques de zonage pour favoriser la mixité des usages afin d'amener une plus grande diversité, cohérence et dynamisme dans la ville et les quartiers :

Considering the hazard of monotony, the most serious fault of our zoning laws lies in the fact that they permit an entire area to be devoted to a single use. [...] City diversity is not innately ugly. That is a misconception, and a most simple-

⁴³³ Marie-Hélène Bacqué, Jean-Pierre Lévy, « Ségrégation », dans Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal (dir.), *Traité sur la ville, op. cit.*, p. 303-352.

⁴³⁴ Yankel Fijalkow, « Politiques urbaines », *op. cit.*, p. 159.

minded one. But lack of city diversity is innately either depressing on the one hand, or vulgarly chaotic on the other.⁴³⁵

Sur le plan du logement, il faut d'ailleurs noter l'émergence de règlements de zonage d'inclusion (*inclusionary zoning*) obligeant les nouvelles constructions à inclure un certain pourcentage de logements abordables pour atténuer l'exclusion sociale causée par l'augmentation du prix des loyers⁴³⁶. Dans cet esprit, nous pouvons imaginer à la manière de Young un certain assouplissement ou une modification des règlements de zonage pour favoriser différents types d'activités et d'usages sur la même portion de territoire. « People should be able to set up a store or a restaurant, build whatever dwelling they wish, set up a production facility, make a park, operate a religious center or counseling service for any population, *without any zoning regulation that limit their location choice* » (souligné par nous).⁴³⁷

Néanmoins, l'abolition pure et simple du zonage est sans doute une position trop extrême, car elle limiterait en bonne partie les efforts de planification démocratique des espaces urbains et pourrait engendrer des activités hautement incompatibles sur le même territoire. Mais nous pouvons tout de même partager l'objectif général visant à inverser la division fonctionnelle de la ville par la création de quartiers multifonctionnels. Pour ce faire, il faudrait une réforme des règles de zonage pour minimiser la ségrégation sociale, les injustices environnementales et la fonctionnalisation des espaces urbains. Le zonage pourrait ainsi être utilisé non pas pour exclure, mais pour transformer la ville de manière positive en permettant aux habitants, usagers et entrepreneurs de façonner autrement leurs espaces de vie et de travail. Comme le souligne encore une fois Young :

Fostering multiuse neighborhoods maximizes convenient access to goods, services, and public spaces for residents, and thereby minimizes some of the oppressions of marginalization. Fostering diversity of space and land use, moreover, rather than functionalization of space, tends to make any facility more attractive and human. A production facility situated near residences, a day-care center, and a public park is more likely to regulate its polluting effects

⁴³⁵ Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, op. cit., p. 299.

⁴³⁶ Home Builders Association, *On Common Ground : Joint Principles on Inclusionary Housing Policies*, The Non-Profit Housing Association of Northern California, 2005.

⁴³⁷ Iris Marion Young, *Politics of Difference*, op. cit., p. 255.

and make its building moderately attractive than one out of sight in a suburban industrial park, which invisibly endangers the health of nearby residents.⁴³⁸

Évidemment, le zonage ne peut pas à lui seul créer des milieux de vie égalitaires, jolis et multifonctionnels. Il faut rappeler que ce type de réglementation ne représente qu'un outil parmi d'autres de la planification urbaine, même si le zonage et la planification sont souvent confondus. Le zonage et « l'urbanisme réglementaire » basé sur les permis et les dérogations se sont développés dans les premières décennies du XX^e siècle, bien avant les plans directeurs d'urbanisme et des schémas d'aménagement qui sont apparus au début des années 1960. Cela peut donc expliquer en partie l'application parcellaire de réglementations de zonage pour permettre ou interdire des usages particuliers sans une vision globale de l'espace urbain, ce qui peut mener parfois à des contresens et des effets d'exclusion. C'est pourquoi il est essentiel que le quartier, la municipalité et la région métropolitaine se dotent d'objectifs généraux pour l'aménagement du territoire urbain, et que le zonage soit utilisé comme un outil en vue de cette fin. « La théorie classique est à l'effet que, par son plan directeur, la communauté a formulé, après étude suffisante, les objectifs à atteindre dans son développement et les grandes lignes des interventions requises en ce sens. Le règlement de zonage, en tant que technique de contrôle du territoire, est un outil de mise en œuvre du plan directeur. »⁴³⁹

Cela veut-il dire que le conseil quartier serait forcément subordonné aux plans d'urbanisme des paliers supérieurs de gouvernement ? Au contraire, une certaine autonomie du quartier permettrait, d'une part, de préciser et de compléter par des modifications locales les plans d'aménagement de la ville et de la métropole, et, d'autre part, de développer une planification locale multidimensionnelle en fonction d'une recension des particularités du milieu, du profil et besoins des habitants. À titre exemple, la méthode de l'approche territoriale intégrée (ATI) développée au début des années 2000 au Québec, « est une démarche qui privilégie la concertation et le partenariat des acteurs locaux [...] dans la prise de décision et dans les choix devant structurer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »⁴⁴⁰. Un partenariat entre la Corporation de développement économique

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 255

⁴³⁹ Lorne Giroux, *Aspects juridique du règlement de zonage au Québec*, op. cit., p. 6.

⁴⁴⁰ Marie-Pierre Giasson, « L'approche territoriale intégrée dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

communautaire (CDÉC) de Québec et l'arrondissement La Cité-Limoilou a d'ailleurs permis de dresser un portrait du quartier Saint-Sauveur en 2009 par l'approche territoriale intégrée, lequel a ensuite mené à un plan d'action basé sur les cinq thèmes suivants : logement, formation et emploi, sécurité alimentaire, vie de quartier, persévérance et réussite scolaire⁴⁴¹.

Un autre exemple est le Plan de mobilité durable de quartier initié par le Conseil de quartier de Saint-Sauveur et le Comité des citoyens et citoyennes de Saint-Sauveur. Adopté en 2016, ce plan est issu « d'une démarche consultative et participative visant à proposer des solutions constructives et adaptées aux réalités et aux besoins des résidants du quartier en matière de déplacement, de circulation, d'aménagement et de transport »⁴⁴². Il ne s'agit pas ici d'analyser dans le détail ces expériences de planification participative, mais de montrer qu'il est possible d'initier une démarche de planification urbaine à l'échelle du quartier. Si le Conseil de quartier de Saint-Sauveur demeure une instance consultative, rien ne nous empêche d'imaginer un conseil de quartier *décisionnel* qui aurait l'autorité pour mettre en place et opérer un processus complet de planification locale, où les citoyens pourraient participer en amont de la démarche, décider et assurer le suivi dans l'implantation du plan de mobilité durable.

Somme toute, ces brèves réflexions sur le transport, l'économie, l'environnement et l'urbanisme local mettent en évidence qu'une foule d'enjeux liés aux quartiers exigent que des compétences spécifiques soient attribuées aux juridictions locales pour que les habitants aient la capacité de prendre part aux décisions qui affectent leur vie. S'il n'était pas question ici de fournir la liste complète des pouvoirs, des responsabilités et des outils à la disposition d'éventuels conseils de quartier, cette série d'exemples sur la circulation locale, le développement économique, la justice environnementale et le zonage montrent que les quartiers pourraient avoir une prise significative sur des enjeux importants à condition

sociale », *Développement social*, vol.8, no. 2, 2007, p.14.

⁴⁴¹ Geneviève Duhaime, *Portrait du quartier Saint-Sauveur en matière de pauvreté et d'exclusion sociale*, CDÉC Québec, 2009.

⁴⁴² Comité des citoyens et citoyennes du quartier Saint-Sauveur et du Conseil de quartier de Saint-Sauveur, *Plan de mobilité durable du quartier Saint-Sauveur*, 2016. Consulté le 16 juin 2016. http://cccqss.org/wp-content/uploads/2015/06/2016-04-13_PlanMobiliteDurabledeQuartier.pdf

d'avoir les ressources et les compétences nécessaires pour mener à bien leur fonction. Or, cela exige évidemment une décentralisation fiscale, administrative et politique suffisante pour permettre au quartier de constituer un gouvernement de proximité, à côté du conseil municipal et d'un gouvernement métropolitain qui pourraient veiller à la planification urbaine, au système de transports, au développement économique et à la protection de l'environnement sur de plus vastes territoires.

Troisième partie : Délibération

Après avoir développé un argument général en faveur de la démocratie participative en milieu urbain et analysé plus amplement les modalités d'une décentralisation démocratique des pouvoirs et des responsabilités vers les conseils de quartier, quelles doivent être les règles de fonctionnement de ces institutions pour permettre aux citoyens de prendre part de manière significative aux décisions collectives qui affectent leur vie ? Autrement dit, après avoir défini le *pourquoi* de la démocratie, le *qui* et le *quoi* du conseil de quartier (ses membres et ses compétences), il reste encore à déterminer le *comment*, c'est-à-dire l'ensemble des modalités, des normes et des procédures qui doivent réguler la participation aux débats et aux décisions. Cette dernière partie de la thèse abordera donc de manière plus spécifique les questions de *justice procédurale*, soit l'évaluation normative des procédures de délibération et de décision qui détermineront l'action publique et l'allocation des ressources à l'intérieur de cette unité politique.

Une conception non-idéale de la démocratie délibérative servira de cadre conceptuel pour préciser les normes générales de la participation au sein du conseil de quartier. Une réflexion critique sur les normes de communication, les processus de négociation, le rôle des intérêts privés et les procédures de vote visera à dégager une perspective plus réaliste de la délibération au sein des arènes de participation, afin d'éviter la vision trop formaliste associée aux théories classiques de la démocratie délibérative. L'idée n'est pas ici de nous enliser dans les riches débats théoriques entourant la délibération démocratique, mais de dégager quelques principes normatifs afin de mieux guider le design institutionnel des éléments constitutifs d'un gouvernement de proximité.

Nous verrons rapidement que, malgré sa taille relativement réduite, le conseil de quartier fait face à de nombreux défis pour favoriser une participation et une délibération vraiment inclusive. Cela nous obligera donc à concevoir le conseil de quartier à l'intérieur d'un *système délibératif*, lequel comprend un ensemble d'institutions et de lieux de débats complémentaires afin de combiner différents types de légitimité démocratique. L'institution centrale du conseil de quartier, l'assemblée citoyenne ouverte à tous, doit ainsi se voir

accompagnée de mini-publics comme les jurys citoyens, d'une nébuleuse de contre-publics subalternes et de certaines technologies numériques afin d'étendre la délibération bien au-delà des assemblées mensuelles.

Le terme général « délibération » vise à mettre l'accent sur les pratiques discursives et les règles de fonctionnement qui permettront aux citoyens de participer, d'échanger, de débattre et de décider à l'intérieur du conseil de quartier. Bien qu'il ne soit pas possible ici de développer les procédures délibératives dans le moindre détail, l'objectif est de brosser un tableau d'ensemble de cette innovation démocratique, c'est-à-dire la forme institutionnelle générale de la juridiction locale, laquelle pourra, par la suite, être précisée en fonction des contextes sociaux, économiques, culturels et politiques de différentes villes. Pour reprendre la formule de Marx, il ne s'agit pas « de formuler des recettes pour les marmites de l'avenir »⁴⁴³, mais plus humblement de montrer qu'une démocratie plus participative, délibérative, active, inclusive et directe est possible en milieu urbain, en fournissant quelques exemples institutionnels qui pourraient concrétiser cet idéal.

⁴⁴³ Karl Marx, *Le Capital. Livre Premier. Postface à la deuxième édition allemande*, PUF, Paris, 1993, p. 15.

Chapitre 9 : Principes de la démocratie délibérative

9.1. Logique de la délibération

Définir la démocratie délibérative n'est pas chose facile. Dans sa plus simple expression, il s'agit d'un « paradigme de la théorie démocratique selon lequel la délibération publique et libre entre citoyens égaux constitue le fondement de la légitimité politique »⁴⁴⁴. Le « virage délibératif » qui apparut à la fin des années 1980 s'opposa d'abord aux conceptions dominantes de la démocratie (théories élitistes, pluralistes et *public choice*) qui rejetaient l'idée de bien commun et d'une participation citoyenne active au profit d'une vision centrée sur la « lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple »⁴⁴⁵, l'agrégation des préférences individuelles, ou encore le jeu complexe des élites et des groupes d'intérêts en perpétuelle négociation⁴⁴⁶.

Or, Jon Elster établit une distinction claire entre le modèle économique du « marché » et le modèle politique du « forum », car la négociation ou le marchandage entre intérêts privés diffère fondamentalement d'une argumentation rationnelle orientée vers le bien commun. En effet, le paradigme agrégatif – qui conçoit le mécanisme de choix social comme le résultat de la concurrence et ou de l'addition des intérêts privés – suppose que les préférences des individus sont données, fixes et causalement indépendantes du processus politique, c'est-à-dire de l'ensemble des interactions possibles entre les citoyens. Cette conception statique des préférences individuelles, qui représente le citoyen à l'image du consommateur qui doit choisir entre plusieurs options disponibles, est inadéquate pour fonder une théorie de la légitimité démocratique. Comme le souligne Elster :

La notion de souveraineté du consommateur n'est acceptable que dans le cas d'un consommateur qui choisit entre plusieurs actions possibles qui ne diffèrent que par la manière dont elles l'affectent lui. Mais dans les situations de choix politique, on demande au citoyen d'exprimer des préférences qui diffèrent aussi

⁴⁴⁴ Alice Le Goff, Charles Girard, « Les théories de la démocratie délibérative », dans Alice Le Goff, Charles Girard (dir.), *La démocratie délibérative : anthologie de textes fondamentaux*, Hermann, Paris, 2008 p. 11.

⁴⁴⁵ Joseph A. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris, 1979, p. 329-330.

⁴⁴⁶ Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven, 1951 ; James M. Buchanan et Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962 ; Robert A. Dahl, *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven, 1961.

par la manière dont elles affectent les autres personnes [...] La tâche de la politique ne consiste pas seulement à éliminer les facteurs d'inefficacité, mais à créer la justice, but pour lequel un mécanisme d'agrégation des préférences pré-politiques représente un moyen singulièrement mal adapté.⁴⁴⁷

Il est intéressant de remarquer ici la présence du principe des intérêts affectés qui définit le caractère proprement politique des décisions qui affectent simultanément une pluralité d'individus. De plus, l'important n'est pas seulement les *conséquences* des décisions collectives qui affectent l'ensemble des membres d'une communauté politique (en aval), mais le *processus de formation* des préférences qui construit en amont la décision politique. Bernard Manin note ainsi que la légitimité démocratique ne découle pas d'abord de la simple expression des volontés individuelles, mais de leur co-construction dans la discussion qui amène souvent les citoyens à réviser leurs préférences à la lumière de nouveaux arguments.

La décision politique est, par nature, un choix dans l'incertain. Dans l'échange des arguments au sujet des solutions proposées, les individus découvrent des informations qu'ils n'avaient pas d'abord ; ils apprennent que tel choix aurait telle et telle conséquence ; et si ces conséquences contreviennent : l'objectif qu'ils se proposaient de prime abord, ils peuvent être amenés à réviser cet objectif. La vie politique concrète en fournit des preuves abondantes.⁴⁴⁸

Manin souligne que les individus n'abordent pas le débat politique avec un ensemble complet de préférences sur tous les problèmes et toutes les solutions qui pourraient potentiellement les concerner. Les individus peuvent certes avoir des intérêts et des préférences initiales sur des enjeux spécifiques, mais il n'est pas rare que l'échange de perspectives amène un examen, une précision, voire une transformation des préférences et des idées qu'ils tenaient pour évidentes au départ. Les individus peuvent dès lors prendre conscience des conflits entre différentes valeurs, modifier leurs objectifs de départ, ou tenter de concilier des options opposées en cherchant de nouvelles solutions. Manin résume ainsi le principe essentiel de la démocratie délibérative :

La source de la légitimité n'est pas la volonté déjà déterminée des individus mais son processus de formation, la délibération. La liberté d'un individu consiste d'abord à pouvoir se déterminer par un processus de recherche et de comparaison entre les solutions. Comme le propre de la décision politique est

⁴⁴⁷ Jon Elster, « Le marché et le forum. Trois variétés de théories politiques », *op. cit.*, p. 135.

⁴⁴⁸ Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 1, no. 33, 1985, p. 81.

de s'imposer à tous, on est amené à poser la délibération de *tous*, ou plus exactement le droit, pour tous, de participer à la délibération comme la condition de légitimité essentielle. [...] La décision légitime n'est pas la *volonté* de tous, mais celle qui résulte de la *délibération de tous* ; c'est le *processus de formation des volontés* qui confère sa légitimité au résultat, non les volontés déjà formées.⁴⁴⁹

Cela étant dit, il faut encore définir plus précisément la nature de la délibération et son objet. Bien souvent, la délibération, le dialogue, le débat ou la conversation sont considérées comme des synonymes, ou sinon comme des variantes particulières de la communication comprise au sens large. Néanmoins, une définition trop générale de la délibération, qui inclurait à la fois les débats parlementaires et les conversations de la vie quotidienne, l'ensemble des messages sur les médias sociaux et les discussions sur les plateaux de télévision, pourrait éventuellement diluer la signification de ce concept. Comme le souligne Dennis F. Thompson, la démocratie délibérative met l'accent sur les situations où un groupe doit prendre une décision contraignante (*binding decision*) qui s'imposera à tous, ce qui permet de distinguer les « discussions politiques ordinaires » (*everyday talk*)⁴⁵⁰ de la délibération démocratique orientée vers une décision (*decision-oriented deliberation*)⁴⁵¹.

Évidemment, il ne s'agit pas ici de nier l'importance des multiples discussions dans l'espace public informel qui permettent aux citoyens de s'informer sur différents enjeux, de développer des compétences argumentatives, de mieux comprendre les visions opposées sur des débats particuliers, ou de préciser leur propre conception politique⁴⁵². Nous verrons d'ailleurs dans le chapitre 14 portant sur le « système délibératif » comment la délibération, diffuse dans les différentes sphères de la société, s'articule aux arènes de participation citoyenne, dispositifs délibératifs formels et autres lieux décisionnels qui adoptent les lois pour l'ensemble de la communauté politique. Mais il n'en demeure pas moins que le propre de la délibération, que ce soit au niveau individuel ou collectif,

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 83.

⁴⁵⁰ Jane Mansbridge, « Everyday Talk in the Deliberative System », dans Stephen Macedo (dir.), *Deliberative Politics : Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

⁴⁵¹ Dennis F. Thompson, « Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, p. 502.

⁴⁵² Archon Fung, « Minipublics », dans S. Rosenberg (dir.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007, p. 159-183.

consiste à confronter successivement différentes perspectives afin de résoudre un problème, à peser le pour et le contre de multiples alternatives afin de choisir une action plutôt qu'une autre. Bref, la *finalité* de la délibération réside dans la *décision*. Comme le souligne Alice Le Goff et Charles Girard : « c'est au terme d'un échange public d'opinions et de raisons permettant de définir les termes du problème, d'identifier des solutions possibles et de débattre des mérites respectifs de chacune d'entre elles qu'il convient d'arrêter ensemble une décision collective »⁴⁵³.

Une fois que nous avons distingué les discussions ordinaires et la délibération orientée vers la décision, il faut encore démarquer la délibération des autres mécanismes démocratiques non-délibératifs comme le vote, l'agrégation des préférences ou les droits constitutionnels. Selon John S. Dryzek, la délibération renvoie de manière large à toute forme de communication qui induit une réflexion sur les préférences de manière non-coercitive⁴⁵⁴. Elle exclut donc la manipulation, l'endoctrinement, la propagande, la tromperie et les menaces, pour ne retenir que la persuasion rationnelle via l'argumentation. Selon la célèbre formule de Jürgen Habermas : « seule peut prévaloir la force sans contrainte du meilleur argument »⁴⁵⁵.

Bien entendu, cette perspective ne présente pas une description fidèle des situations réelles de délibération, mais plutôt un idéal normatif visant à fonder une « éthique de la discussion »⁴⁵⁶. Il s'agit donc de redéfinir l'impératif catégorique kantien – « agis seulement d'après la maxime grâce à laquelle tu peux vouloir en même temps qu'elle devienne une loi universelle »⁴⁵⁷ – en le replaçant sur le terrain intersubjectif de la raison communicationnelle : « seules peuvent prétendre à la validité les normes susceptibles de rencontrer l'adhésion de tous les intéressés en tant que participants d'une discussion pratique »⁴⁵⁸. De manière analogue, Joshua Cohen propose une « procédure délibérative

⁴⁵³ Alice Le Goff, Charles Girard, « Les théories de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 11.

⁴⁵⁴ John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 2.

⁴⁵⁵ Jürgen Habermas, *Raison et légitimité. Problèmes de légitimité dans le capitalisme avancé*, Payot, Paris, 1988, p. 136.

⁴⁵⁶ Jürgen Habermas, *De l'éthique de la discussion*, Flammarion, Paris, 1999.

⁴⁵⁷ Emmanuel Kant, *Fondements de la métaphysique des mœurs I*, Flammarion, Paris, 1994, p. 97.

⁴⁵⁸ Jürgen Habermas, *De l'éthique de la discussion*, *op. cit.*, p. 17.

idéale » qui définit une délibération libre et raisonnée entre citoyens égaux, lesquels doivent formuler des raisons acceptables par les autres de manière à viser l'atteinte d'un consensus rationnellement motivé portant sur le bien commun⁴⁵⁹. Cette formulation canonique de l'idéal délibératif est aujourd'hui largement débattue, notamment pour savoir ce qui constitue une « raison acceptable », ou si le consensus représente le véritable objectif de la délibération⁴⁶⁰. Nous verrons dans le chapitre 11 quelques amendements à cette conception classique afin d'obtenir une interprétation plus réaliste et pratique de la délibération.

Bien qu'il y ait plusieurs débats théoriques sur les idéaux régulateurs de la démocratie délibérative, il est possible de dégager un répertoire commun de principes largement partagés par les philosophes appartenant à ce courant. Néanmoins, nous ne comptons pas établir ici une liste exhaustive de tous les critères normatifs de la délibération démocratique, et ce pour deux raisons. D'une part, les normes de la délibération et leur hiérarchisation varie considérablement d'un auteur à l'autre, ce qui rend difficile, voire impossible, de cerner un petit nombre d'axiomes à partir desquels il serait possible de dériver l'ensemble des conceptions de la démocratie délibérative. D'autre part, l'objectif de cette thèse ne consiste pas à examiner en profondeur les fondements théoriques de la délibération, mais à prendre appui sur certains principes délibératifs pour guider le design d'institutions démocratiques permettant d'élargir la participation citoyenne en milieu urbain. Au lieu de dégager la liste des conditions nécessaires et suffisantes de la démocratie délibérative, nous nous contenterons de dégager quelques principes faisant consensus parmi les théoriciens de la délibération.

Par exemple, Jane Mansbridge, James Bohman, Simone Chambers, David Estlund, Archon Fung et Bernard Manin ont rédigé un article influent dans lequel sont identifiés une série d'idéaux régulateurs qui se trouvent généralement, implicitement ou explicitement, dans la littérature sur la démocratie délibérative⁴⁶¹. Premièrement, la délibération devrait être

⁴⁵⁹ Joshua Cohen, « Délibération et légitimité démocratique », *op. cit.*, p. 216-221.

⁴⁶⁰ Dennis F. Thompson, « Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science », *op. cit.*, 498.

⁴⁶¹ Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, no. 1, 2010, p. 64-100.

publique, accessible et ouverte à toutes les personnes affectées par une décision collective⁴⁶². Deuxièmement, les participants devraient avoir une égalité d'opportunités, de ressources et de capacités pour influencer le processus délibératif⁴⁶³. Jusqu'à maintenant, ces deux critères correspondent grosso modo à notre définition de la justice politique définie dans partie 1.1, selon laquelle les citoyens devraient avoir un accès égal aux moyens nécessaires pour prendre part de manière significative aux décisions qui affectent leur vie.

Mais l'élément proprement délibératif réside dans le critère suivant : les participants doivent formuler et échanger des *raisons* pour justifier leurs propositions (*reason-giving requirement*). Cela peut sembler une évidence, mais le caractère « raisonnable » de la procédure délibérative implique que les individus doivent fournir des raisons pour justifier des lois qui s'imposeront à tous, et répondre aux raisons des autres afin d'élaborer des normes et des décisions que tous seraient susceptibles d'accepter au terme de la délibération. Comme le souligne Joshua Cohen :

le simple fait d'avoir une préférence, une conviction ou un idéal ne constitue pas en soi une raison de soutenir une proposition. Quoique je puisse considérer que mes préférences constituent une raison suffisante de faire une proposition, la délibération sous des conditions pluralistes exige que je trouve des raisons qui rendent cette proposition acceptable par d'autres, dont je ne peux pas attendre qu'ils considèrent mes propres préférences comme une raison suffisante de l'accepter.⁴⁶⁴

Le processus de justification mutuelle et rationnelle constitue le cœur de la théorie délibérative. Celle-ci cherche à institutionnaliser l'idéal d'une justification politique des décisions collectives par un raisonnement libre et public entre citoyens égaux⁴⁶⁵. Évidemment, la délibération démocratique requiert une série de conditions, dont le fait que les individus doivent faire preuve de respect mutuel et d'une égale considération morale, en reconnaissant que chaque participant possède des capacités délibératives qui lui

⁴⁶² Amy Gutman, Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy ?*, Princeton University Press, Princeton, 2004, p. 4.

⁴⁶³ James Bohman, « Deliberative Democracy and Effective Social Freedom : Capabilities, Resources, and Opportunities », in James Bohman, William Rehg, *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge, 1997, p. 321-348.

⁴⁶⁴ Joshua Cohen, « Délibération et légitimité démocratique », *op. cit.*, p. 223.

⁴⁶⁵ Joshua Cohen, « Procedure and Substance in Deliberative Democracy », *op. cit.*, p. 412.

permettent d'échanger sur un pied d'égalité avec les autres⁴⁶⁶. Ensuite, le principe de réciprocité implique que le contenu des raisons doit être public, c'est-à-dire que celles-ci doivent être exprimées dans des termes mutuellement compréhensibles et potentiellement acceptables par autrui⁴⁶⁷. Enfin, les interlocuteurs doivent discuter de manière sincère, et essayer d'établir des termes équitables de coopération entre citoyens et libres et égaux⁴⁶⁸. Publicité, égalité, respect mutuel, réciprocité et coopération sont généralement considérés comme un ensemble de normes nécessaires pour établir les bases d'une délibération rationnelle et démocratique.

9.2. Enjeux de justice procédurale

Or, il subsiste plusieurs désaccords entre les théoriciens de la démocratie délibérative, notamment sur le fait de savoir si ces normes procédurales sont suffisantes pour réaliser les objectifs de la délibération. Dans la lignée des travaux de Rawls, les conceptions substantielles de la démocratie délibérative supposent une délimitation préalable du domaine de la raison publique, afin que la délibération ne puisse pas enfreindre les principes de justice, nier les libertés individuelles ou soulever des propositions qui ne respecteraient pas les balises du pluralisme raisonnable⁴⁶⁹. À l'inverse, les conceptions procédurales de la démocratie délibérative considèrent qu'« aucune limite *a priori* ne doit être imposée aux procédures délibératives permettant d'aboutir à des décisions collectives [...] Un accord sur le bien commun ne peut s'établir sur la base de croyances substantielles fixées à l'avance mais doit émerger de procédures délibératives, qui permettent également d'ajuster au mieux les intérêts conflictuels »⁴⁷⁰.

Ce débat nous amène à poser la question plus générale du rapport entre la *justice procédurale* et les critères normatifs indépendants de la délibération. Bien que cette

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 218.

⁴⁶⁷ Amy Gutmann, Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement, The Sense of Reciprocity*, Harvard University Press, Cambridge, 1996, p. 52-94.

⁴⁶⁸ Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *op. cit.*, p. 66

⁴⁶⁹ John Rawls, « The Idea of Public Reason », in James Bohman, William Rehg, *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, *op. cit.*, p. 93-141.

⁴⁷⁰ Alice Le Goff, Charles Girard, « Les théories de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 37.

réflexion puisse sembler relativement abstraite à première vue, elle amène des enjeux bien réels qui traversent les théories et les pratiques de la démocratie délibérative. Nous pouvons ainsi souligner une tension entre les approches qui mettent l'accent sur la forme des processus décisionnels, et les perspectives qui insistent plutôt sur les résultats pratiques qui découlent des délibérations collectives. La première tendance a été beaucoup plus présente au sein des théories critiques de la planification urbaine, notamment avec le tournant communicationnel des années 1990⁴⁷¹. Comme l'observe Susan Fainstein, le tournant délibératif dans les façons de planifier et de gouverner la ville est intimement lié à des problèmes très concrets qui ne semblaient pas pouvoir être résolus par les approches traditionnelles du gouvernement hiérarchique et de la planification technocratique.

Demands for transparency, inclusion and negotiation in public decisions were a reaction to the top-down, technocratic approach underlying governmental programs such as urban renewal, exclusionary zoning, and placement of toxic-producing facilities. The premise of the critique, leading to a call for open processes, is that the inequitable impacts of urban programs resulted from blocking the voices of affected publics. The logic of this analysis caused an intense focus on the process of communication.⁴⁷²

La théorie de la planification communicationnelle est sans doute le meilleur exemple d'une telle approche, laquelle met l'accent sur l'inclusion des parties prenantes, l'effort intersubjectif de compréhension mutuelle et la nécessité de découvrir des finalités partagées par la délibération collective⁴⁷³. Or, cette perspective ne garantit pas que les résultats du processus délibératif seront nécessairement justes, surtout dans un contexte marqué par de fortes inégalités de pouvoir. C'est pourquoi Fainstein souligne que si le caractère démocratique des décisions est une chose importante, la justice procédurale ou le caractère équitable des procédures décisionnelles demeure insuffisant pour assurer la justice sociale dans la ville. Ainsi, une objection fréquente à l'endroit de la démocratie délibérative et participative, et même de la démocratie *tout court*, consiste à affirmer que la démocratie ne mène pas toujours à de bonnes décisions, et parfois même à des décisions injustes.

⁴⁷¹ Frank Fischer, John Forester (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, 1993 ; Judith E. Innes, « Planning Theory's Emerging Paradigm : Communicative Action and Interactive Practice », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 14, no. 3, p. 183-189 ; John Forester, *The Deliberative Practitioner*, MIT Press, Cambridge, 1999 ; Patsy Healey, *Collaborative Planning : Shaping Places in Fragmented Societies*, 2nd edition, Plagrave Macmillan, New York, 2006.

⁴⁷² Susan Fainstein, *Just City*, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁷³ Patsy Healy, « Planning through Debate : The Communicative Turn in Planning Theory », in Scott Campbell, Susan S. Fainstein (dir.), *Readings in Planning Theory*, Blackwell, Oxford, 1996, p. 239.

Fainstein met ainsi en évidence les limites de la théorie démocratique qui ne tient pas toujours compte des inégalités sociales.

A more open, more democratic process, fails to confront adequately the initial discrepancy of power, offers few clues to overcoming co-optation of resistance to reform, does not sufficiently address some of the major weaknesses of democratic theory, and diverts discussion from the substance of polity. [...] In an unequal society democracy and justice are frequently at odds. My criticism of the proceduralist emphasis in planning theory is not directed at its extension of democracy beyond electoral participation but rather at a faith that in the efficacy of open communication that ignores the reality of structural inequality and hierarchies of power.⁴⁷⁴

Cette objection condamne-t-elle pour autant toute approche en termes de justice procédurale, ou du moins toute tentative pour renforcer la participation citoyenne et la délibération démocratique avant la mise en place d'une société plus juste et égalitaire ? Lorsque survient un conflit entre l'exigence démocratique et l'impératif de justice sociale, faut-il systématiquement privilégier l'équité, quitte à limiter la délibération dans certains cas ? Pour dénouer ce débat philosophique complexe qui oppose parfois un peu trop schématiquement l'idéal démocratique et la théorie de la justice, faisons d'abord quelques distinctions conceptuelles pour mieux situer notre conception particulière de la délibération.

D'une part, il est vrai que les premières théories de la démocratie délibérative se sont davantage concentrées sur les conditions formelles de la délibération, et non sur les asymétries structurelles de pouvoir qui pouvait miner l'égalité citoyenne dans le processus délibératif. Comme le reconnaissent Le Goff et Girard, ces « auteurs insistent sur la nécessité d'une égalité réelle, et non pas seulement formelle, des participants, et ils reconnaissent qu'une délibération authentique suppose une réduction des inégalités économiques et sociales. Mais malgré ce constat, ils se concentrent pour la plupart sur les conditions formelles de l'égalité. »⁴⁷⁵ De toute évidence, il est primordial de ne pas négliger le fait que les inégalités sociales, économiques et culturelles se traduisent souvent par des inégalités politiques dans les arènes de délibération. Une stratégie consiste alors à endosser, parallèlement à l'impératif délibératif, au principe des intérêts affectés et à d'autres modalités de l'idéal démocratique, une conception forte de la justice sociale. Or, c'est

⁴⁷⁴ Susan Fainstein, *Just City, op. cit.*, p. 24-30

⁴⁷⁵ Alice Le Goff, Charles Girard, « Les théories de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 53.

précisément ce que nous avons fait dans la section 1.1 de la thèse, où le cadre normatif de l'égalitarisme démocratique radical articule de manière nécessaire la justice sociale et le principe démocratique, comme deux piliers distincts mais indissociables de la justice en général.

D'autre part, cette perspective nous amène à délaisser une conception purement procédurale de la justice, sans rejeter pour autant toute réflexion normative pour déterminer des procédures démocratiques équitables. Comment concilier ces deux exigences ? Nous nous servons ici d'une analyse conceptuelle utile de John Rawls, qui distingue trois formes de justice procédurale : pure, parfaite et imparfaite. D'un côté, « la justice procédurale pure s'exerce quand il n'y a pas de critère indépendant pour déterminer le résultat correct ; au lieu de cela, c'est une procédure correcte ou équitable qui détermine si un résultat est également correct ou équitable, quel qu'en soit le contenu, pourvu que la procédure ait été correctement appliquée »⁴⁷⁶. Sur le plan théorique, des auteurs comme Jürgen Habermas, Seyla Benhabib, Gerald Gaus et Thomas Christiano ont défendu une telle conception procédurale de la démocratie délibérative⁴⁷⁷.

Or, cette approche fait face à de nombreux défis, car il est difficile d'affirmer que de bonnes procédures délibératives conduisent nécessairement à des décisions plus justes ou équitables, ou qu'elles permettent de protéger les droits fondamentaux⁴⁷⁸. Une réponse à cette objection consiste à affirmer que la légitimité démocratique ne découle pas d'abord de la qualité des décisions, mais de l'équité de la procédure qui respecte l'autonomie et l'égalité des participants. David Estlund utilise l'expression de *proceduralisme équitable* pour qualifier cette « conception selon laquelle les organisations démocratiques seraient

⁴⁷⁶ John Rawls, *Théorie de la justice*, Éditions Points, Paris, 2009, p. 118.

⁴⁷⁷ Jürgen Habermas, « La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public », dans Alice Le Goff, Charles Girard, « Les théories de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 167-202 ; Seyla Benhabib, « Toward a deliberative model of democratic legitimacy », in Seyla Benhabib (dir.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton, 1996, p. 74-77 ; Gerald F. Gaus, « Reason, justification and consensus. Why democracy can't have it all? », in James Bohman, William Rehg, *Deliberative Democracy*, *op. cit.*, p. 204-242 ; Thomas Christiano, « The significance of public deliberation », in James Bohman, William Rehg, *Deliberative Democracy*, *op. cit.*, p. 243-277.

⁴⁷⁸ Alice Le Goff, Charles Girard, « Les théories de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 37.

justifiées par le fait qu'elles sont équitables d'un point de vue procédural pour ceux qui y participent, et non pas par une quelconque tendance à produire de bonnes décisions »⁴⁷⁹.

Or, ce procéduralisme équitable semble nettement insuffisant pour fonder une théorie de la légitimité démocratique. Estlund utilise une métaphore simple pour réfuter cette position : si la seule chose qui compte est que la procédure soit équitable pour tous, pourquoi ne pas simplement tirer à pile ou face pour prendre des décisions, c'est-à-dire utiliser une procédure aléatoire qui donne une chance égale à tous ?⁴⁸⁰ Si nous croyons que certaines décisions sont meilleures que d'autres, et que la délibération devrait permettre de choisir entre différentes alternatives par la confrontation des perspectives afin de viser le bien commun, c'est qu'il doit exister un critère indépendant permettant de définir en partie la légitimité des décisions collectives.

Cela nous amène donc à la deuxième conception de la justice procédurale soulignée par Rawls. La justice procédurale *parfaite* implique qu'il existe « un critère indépendant pour le partage équitable, défini en dehors de la procédure qui doit être suivie avant elle. En second lieu, on peut trouver une procédure qui donnera à tous les cas le résultat désiré. »⁴⁸¹ Dans le cas de la théorie démocratique, cela impliquerait que l'application correcte d'une procédure délibérative équitable donnerait *toujours* des résultats corrects ou justes. Il est peut-être possible d'imaginer que dans une situation d'égalité sociale parfaite et par l'application rigoureuse de l'éthique de la discussion, le respect des procédures délibératives mènerait nécessairement à des décisions justes. Néanmoins, la philosophie politique appliquée s'éloigne de ce genre d'expériences de pensée parce que son objet consiste à concevoir des institutions capables de fonctionner dans le monde réel, ce qui nous empêche de nous contenter d'une théorie purement idéale de la démocratie. Certes, il est sans doute possible d'avoir recours à un idéal régulateur pour évaluer les institutions, mais il semble périlleux de vouloir mettre en place des institutions qui présupposent des conditions sociales idéales et des sujets purement rationnels pour bien fonctionner.

⁴⁷⁹ David Estlund, *L'autorité de la démocratie. Une perspective philosophique*, Hermann, Paris, 2011, p. 123.

⁴⁸⁰ David Estlund, « Beyond Fairness and Deliberation », in James Bohman, William Rehg, *Deliberative Democracy*, *op. cit.* p. 176.

⁴⁸¹ John Rawls, *Théorie de la justice*, *op. cit.*, p. 117.

Nous arrivons alors à la conception d'une justice procédurale *imparfaite*, dont la caractéristique principale « est que, alors qu'il y a un critère indépendant pour déterminer le résultat correct, il n'y a aucune procédure utilisable pour y parvenir en toute sûreté »⁴⁸². Cela veut-il dire que la démocratie est condamnée à errer constamment ou à produire systématiquement des décisions sous-optimales ? Bien sûr que non ! Il suffit simplement d'affirmer qu'il existe des critères indépendants de la procédure délibérative pour évaluer la qualité et la légitimité des décisions collectives, et que la délibération démocratique *peut* mener, non pas de manière certaine mais avec un degré suffisant de probabilité, à de bonnes décisions. L'une des approches qui soutient cette perspective est le *procéduralisme épistémique* d'Estlund, théorie selon laquelle « l'autorité démocratique repose sur la tendance qu'a la démocratie à produire des décisions meilleures que celles produites par des procédures aléatoires, et meilleures également que celles produites par les organisations alternatives »⁴⁸³.

Ainsi, la rationalité démocratique aurait une valeur épistémique, c'est-à-dire qu'elle aurait la capacité de sélectionner les meilleures solutions pour certains problèmes donnés. Cela implique évidemment que la justification politique ne doit pas reposer uniquement sur l'équité des procédures délibératives, mais également sur la validité substantielle des décisions démocratiques découlant de la délibération. Cela nous amène à considérer deux types de justification de la démocratie délibérative. D'une part, les justifications non-épistémiques ou intrinsèques renvoient aux vertus procédurales de la délibération. Par exemple, la délibération démocratique permet l'expression des différences entre les groupes sociaux dans un contexte de respect mutuel et de civisme⁴⁸⁴. De plus, elle favorise la liberté et l'égalité citoyenne par l'inclusion des individus concernés dans une procédure décisionnelle commune⁴⁸⁵. Les principes de publicité, égalité, respect, réciprocité et coopération que nous avons énumérés précédemment constituent différents exemples de vertus procédurales de la délibération.

⁴⁸² *Ibid.*, p. 117-118.

⁴⁸³ David Estlund, *L'autorité de la démocratie. Une perspective philosophique*, Hermann, Paris, 2011, p. 296.

⁴⁸⁴ Marc-Antoine Dilhac, *La tolérance, un risque pour la démocratie? Théorie d'un impératif politique*, Vrin, Paris, 2014, p. 49-50.

⁴⁸⁵ Nadia Urbinati, *Democracy Disfigured*, Harvard University Press, Harvard, 2014, p. 19.

D'autre part, la justification épistémique ou instrumentale de la délibération renvoie à la qualité des décisions collectives qui découlent du processus délibératif. Dans cette perspective, la légitimité démocratique dépend, du moins en partie, de la valeur épistémique de la procédure qui l'a produite⁴⁸⁶. Comme le résume Marc-Kevin Daoust, « si une procédure décisionnelle génère des gains épistémiques, alors, *ceteris paribus*, la décision qui en émane devrait être porteuse d'une plus grande légitimité »⁴⁸⁷. Or, il reste encore à démontrer comment la démocratie délibérative permet de générer effectivement des gains épistémiques comparativement à d'autres mécanismes de choix collectif comme les modèles agrégatifs, ou encore l'« épistocratie » ou le règne des experts⁴⁸⁸. C'est ainsi que nous quittons les considérations de justice procédurale pour entrer dans le domaine émergent de la « démocratie épistémique » qui étudie les mécanismes de l'intelligence collective.

⁴⁸⁶ David Estlund, « Beyond Fairness and Deliberation », *op. cit.*, p. 174.

⁴⁸⁷ Marc-Kevin Daoust, « Pourquoi délibérer ? Du potentiel épistémique à la justification publique », *Philosophiques*, vol. 43, no. 1, 2016, p. 28.

⁴⁸⁸ Pour une critique de l'épistocratie, voir David Estlund, *L'autorité de la démocratie*, *op. cit.*, p. 45-78.

Chapitre 10 : Vertus de la démocratie épistémique

10.1. Analyse de l'argument épistémique

L'argument épistémique en faveur de la démocratie repose sur l'idée d'intelligence collective. Selon le célèbre proverbe – plusieurs têtes valent mieux qu'une – un groupe varié d'individus pourrait avoir une intelligence supérieure à chacun de ses membres considérés individuellement. Ce célèbre passage des *Politiques* d'Aristote exprime à merveille cette idée : « Car il est possible que de nombreux individus, dont aucun n'est un homme vertueux, quand ils s'assemblent soient pourtant meilleurs que les gens dont il a été question, non pas individuellement, mais collectivement, comme les repas collectifs sont meilleurs que ceux qui sont organisés aux frais d'une seule personne. »⁴⁸⁹

Selon Jeremy Waldron, cet argument fournirait la base de la doctrine de la « sagesse de la multitude »⁴⁹⁰, laquelle survient par la mise en commun des paroles, des connaissances et des idées dans la délibération collective. Contrairement aux nombreuses théories élitistes qui mettent de l'avant l'incompétence des citoyens ordinaires, lesquels seraient soit irrationnels, soit apathiques, soit ignorants, ou tout cela à la fois⁴⁹¹, le processus démocratique permettrait de générer des solutions somme toute plus intelligentes que toute autre variante de l'oligarchie, y compris les « groupes d'experts ». L'intelligence collective fournirait alors une réplique efficace à l'objection classique de Schumpeter qui considère que « le citoyen typique, dès qu'il se mêle de politique, régresse à un niveau inférieur de rendement mental »⁴⁹². Or, comment une addition d'individus médiocres (en prenant pour hypothèse que les citoyens ne sont pas tous pleinement compétents ou informés), peut-elle engendrer un saut qualitatif sur le plan collectif ?

De nombreuses théories ont récemment pris le contrepied de l'analyse classique de la *Psychologie des foules* (1895) de Gustave Le Bon, qui stipule que « peu aptes au

⁴⁸⁹ Aristote, *Les Politiques*. Livre III, chap. 11, 1281a-1281b, dans *Œuvres Complètes*, *op. cit.*, p. 2393-2394.

⁴⁹⁰ Jeremy Waldron, « The wisdom of the multitude. Some reflections on book 3, chapter 11 of Aristotle Politics », *Political Theory*, vol. 23, no. 4, 1995, p. 563-584.

⁴⁹¹ Pour une critique de ces multiples objections, voir Hélène Landemore, *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton University Press, Princeton, 2013, p. 27-52.

⁴⁹² Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris, 1963, p. 357.

raisonnement, les foules sont au contraire très aptes à l'action »⁴⁹³. Des livres comme *Foules intelligentes* (2005), *La sagesse des foules* (2008) ou *Infotopia : How Many Minds Produce Knowledge* (2006) ont notamment mis en évidence comment les interactions et les informations produites par des milliers, voire des millions d'individus peuvent générer de façon créative différentes formes d'intelligence collective⁴⁹⁴. Toute cette littérature découle évidemment de la révolution numérique, où l'association des ordinateurs, la démocratisation de l'accès à Internet, la diffusion massive des téléphones intelligents et l'arrivée des médias sociaux ont permis l'émergence de nouvelles formes d'intelligence collective à une échelle qui aurait été inimaginable quelques décennies plus tôt.

Néanmoins, nous ne mobiliserons pas directement cette riche littérature sur la « sagesse des foules » parce qu'elle s'éloigne en partie de notre propos sur la démocratie délibérative. En effet, Hélène Landemore remarque que ces nouveaux types de production collective de connaissances n'impliquent pas la plupart du temps des échanges réels entre participants, mais plutôt des traitements complexes d'informations via des algorithmes ou d'autres processus agrégatifs. Ces processus largement décentralisés opèrent à une échelle bien différente des assemblées publiques ordinaires, à l'intérieur de réseaux qui ne reposent pas sur le principe de la proximité ou de la communauté politique territoriale, mais fonctionnent selon une logique de connexité.

As a result, it is dubious that the mechanisms at play in the wisdom of crowds have much to do with the type of deliberation as exchange of arguments in a public forum that Aristotle was most likely thinking of. Indeed, the literature on the wisdom of crowds generally focuses on information markets, polling, voting, or the logic of search engine like Google that do not involve any form of communication among the participants and that do not even require that they either know one another or are in each other's physical presence.⁴⁹⁵

C'est pourquoi cette section n'abordera le phénomène de l'intelligence collective en général, mais plutôt la « raison démocratique », c'est-à-dire l'intelligence collective

⁴⁹³ Gustave Le Bon, *Psychologie des foules*, Alcan, Paris, 1895, p. 4.

⁴⁹⁴ Howard Rheingold, *Foules intelligentes: la nouvelle révolution sociale*, Éditions M21, Paris, 2005 ; James Surowiecki, *La sagesse des foules*, Éditions Jean-Claude Lattès, Paris, 2008 ; Cass R. Sunstein, *Infotopia : How many minds produce knowledge*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

⁴⁹⁵ Hélène Landemore, « Collective Wisdom, Old and New », in Hélène Landemore, Jon Elster (dir.), *Collective Wisdom. Principles and Mechanisms*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 2.

produite par les institutions démocratiques⁴⁹⁶. Quels sont les mécanismes de l'intelligence collective en contexte démocratique ? Ils peuvent entrer dans deux grandes catégories : les pratiques délibératives d'une part, et les procédures d'agrégation comme le vote majoritaire d'autre part. Bien qu'ils puissent être considérés comme des processus décisionnels rivaux ou alternatifs, ces deux types de mécanismes peuvent être considérées comme des procédures complémentaires à l'intérieur d'un processus démocratique plus large⁴⁹⁷. Avant de s'attarder plus longuement sur l'articulation de ces procédures, commençons par dégager les principes de l'intelligence collective pour ensuite analyser les vertus épistémiques spécifiques de la délibération.

Tout d'abord, l'intelligence collective découle de deux facteurs : l'intelligence individuelle et la diversité cognitive. Le premier principe, que certains auteurs nomment capacité, sophistication, habileté ou compétence épistémique⁴⁹⁸, renvoie à l'aptitude cognitive des membres d'un groupe, laquelle peut être exprimée par une « intelligence moyenne ». Comme le souligne Landemore, « ce facteur renvoie à la propriété d'une « moyenne » idéale, ou d'un membre du groupe qui pourrait être considéré comme représentatif »⁴⁹⁹. Généralement, les personnes sceptiques vis-à-vis la valeur épistémique de la démocratie s'attaquent à ce critère pour discréditer ce régime politique, comme dans cette célèbre boutade de Winston Churchill : « the best argument against democracy is a five-minute conversation with the average voter »⁵⁰⁰.

Or, la diversité cognitive joue un rôle tout aussi, sinon encore *plus* important dans le phénomène de l'intelligence collective. Il s'agit d'une propriété « émergente » relative au groupe, et non d'une propriété réductible aux caractéristiques des individus. La diversité cognitive ne renvoie pas ici à la « diversité morale » des valeurs, des finalités ou des conceptions de la vie bonne, mais plutôt à la variété des façons de représenter, d'interpréter

⁴⁹⁶ Hélène Landemore, « Pourquoi le grand nombre est plus intelligent que le petit nombre, et pourquoi il faut en tenir compte », *Philosophiques*, vol. 40, no. 2, 2013, p. 285.

⁴⁹⁷ Hélène Landemore, *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton University Press, Princeton, 2013, p. 89.

⁴⁹⁸ Hélène Landemore, « Collective Wisdom, Old and New », *op. cit.*, p. 5.

⁴⁹⁹ Hélène Landemore, « Pourquoi le grand nombre est plus intelligent que le petit nombre, et pourquoi il faut en tenir compte », *op. cit.*, p. 287.

⁵⁰⁰ Cette citation est généralement attribuée à Winston Churchill, mais il ne semble pas y avoir de source pour confirmer cette attribution hors de tout doute.

et d'expliquer le monde. « Plus techniquement, la diversité cognitive renvoie à une diversité de perspectives (la manière de se représenter les situations et les problèmes), à une diversité d'interprétations (la manière d'élaborer des solutions en réponse à ces problèmes), et à une diversité de modèles prédictifs (la manière d'inférer les causes et les effets). »⁵⁰¹

La variété des manières d'aborder un problème ou une question offre un avantage épistémique éminent. Dans certaines circonstances, une collection d'individus choisis au hasard peut résoudre un problème plus efficacement qu'un petit nombre d'individus particulièrement habiles⁵⁰². Lu Hong et Scott E. Page formulent à ce titre un modèle statistique pour démontrer la supériorité de la diversité cognitive par rapport à l'intelligence individuelle (*Diversity Trumps Ability Theorem*)⁵⁰³. Bien qu'il ne soit pas possible ici d'expliquer en détail ce théorème mathématique, celui-ci suppose quatre conditions qui ne sont pas particulièrement exigeantes. Premièrement, le problème à résoudre doit être suffisamment difficile, sans quoi nous n'aurions pas besoin d'un groupe de personnes pour le résoudre. Deuxièmement, les individus du groupe doivent être relativement intelligents (ou pas trop stupides). En effet, aucune intelligence collective ne pourrait émerger d'un groupe de purs idiots. Troisièmement, la diversité cognitive au sein du groupe doit être importante pour permettre de combiner différentes perspectives, heuristiques et modèles prédictifs. Quatrièmement, la taille du groupe doit être relativement grande, afin d'élargir le bassin (*pool*) d'idées et d'informations partagées⁵⁰⁴. Il est intéressant de noter qu'Aristote avait formulé le même ensemble de conditions pour la sagesse de la multitude :

Comme ils sont nombreux, en effet, chacun possède une part d'excellence et de prudence, et quand les gens se sont mis ensemble, de même que cela donne une sorte d'homme unique aux multiples pieds, aux multiples mains et avec beaucoup d'organes des sens, de même en est-il pour les qualités éthiques et intellectuelles. C'est aussi pourquoi la multitude est meilleur juge...⁵⁰⁵

⁵⁰¹ Hélène Landemore, « Pourquoi le grand nombre est plus intelligent que le petit nombre, et pourquoi il faut en tenir compte », *op. cit.*, p. 287.

⁵⁰² Scott E. Page, *The Difference : How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*, Princeton University Press, Princeton, 2007, p. 163.

⁵⁰³ Lu Hong, Scott E. Page, « Some Microfoundations of Collective Wisdom », in Hélène Landemore, Jon Elster (dir.), *Collective Wisdom. Principles and Mechanisms*, *op. cit.*, p. 56-71.

⁵⁰⁴ Hélène Landemore, *Democratic Reason*, *op. cit.*, p. 102.

⁵⁰⁵ Aristote, *Les Politiques*. Livre III, chap. 11, 1281b, dans *Œuvres Complètes*, *op. cit.*, p. 2394.

Une fois que nous avons montré les avantages de la diversité cognitive sur le plan épistémique, en quoi la délibération permet-elle de faire bon usage de ce principe ? De prime abord, il faut revenir à la conception initiale de la délibération que nous avons mentionnée plus haut, à savoir un échange rationnel d'arguments entre plusieurs participants visant à prendre une décision collective. Nous pouvons donc concevoir la délibération comme une manière particulière de résoudre des problèmes, notamment des problèmes de coordination et de coopération inhérents à l'action collective⁵⁰⁶. Pour réaliser son plein potentiel épistémique, la délibération doit impliquer un maximum de participants d'horizons divers, ce qui milite en faveur d'un processus ouvert et inclusif. Comme le souligne Landemore : « I develop an original case for why *inclusive* deliberation, that is deliberation involving all the members of a given group, has greater epistemic properties than less-inclusive deliberation, involving only a few members of the group »⁵⁰⁷. Trois arguments permettent d'éclairer les vertus épistémiques de la délibération inclusive, laquelle est supposée : 1) élargir le nombre d'idées, d'informations et de perspectives ; 2) trier les bons arguments des mauvais par la discussion rationnelle ; 3) mener à un consensus sur la « meilleure » solution ou la décision la plus optimale dans des circonstances données⁵⁰⁸.

Pour donner un exemple frappant d'intelligence collective découlant d'une délibération inclusive, Landemore raconte une anecdote se déroulant dans la ville de New Haven, Connecticut, en 2010⁵⁰⁹. Pour lutter contre une vague d'agressions survenues sur le pont Court Street Bridge qui sépare le quartier Wooster Square du centre-ville, des habitants ont organisé une vigile citoyenne et convoqué une réunion en invitant des représentants de la ville et de la police municipale. Une première ronde de délibération a débouché sur la décision d'ajouter une voiture de police pour surveiller les lieux dangereux après 18h, solution qui s'est montrée peu efficace lorsque la voiture n'était plus là pour dissuader les

⁵⁰⁶ Pour une distinction claire entre coordination et coopération, voir David Robichaud, Patrick Turmel, « Quelle juste part ? Normativité, remplaçabilité et portée », *Philosophiques*, vol. 41, no. 1, 2014, p. 177-193.

⁵⁰⁷ Hélène Landemore, *Democratic Reason, op. cit.*, p. 90.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 97.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 100-101. Pour un récit plus détaillé de cette histoire, lire Allan Appel, « Wooster Square Said : Let There be Light. And there was », *New Haven Independent*, September 17th 2010. Consulté le 19 juin 2016. http://www.newhavenindependent.org/index.php/archives/entry/and_wooster_square_said_let_there_be_light_and_there_was/

agresseurs. Quelques semaines plus tard, dans une seconde ronde de discussion, un simple citoyen a suggéré d'ajouter des lumières sur le pont pour éclairer ce lieu sombre qui invitait au crime la nuit tombée. Cette idée a rapidement fait consensus parmi les participants, mais un technicien de la ville a souligné qu'il était impossible d'implanter un système d'éclairage électrique à cause de la configuration particulière du pont. Un autre citoyen a demandé s'il était possible d'installer des lampadaires solaires, et une réponse positive a permis de former un nouveau consensus. Néanmoins, un autre représentant de la ville a mentionné que le prix élevé des lampadaires solaires rendait cette solution impossible à cause des contraintes budgétaires du conseil municipal. Enfin, un autre participant a souligné que la ville pourrait demander une subvention au gouvernement fédéral pour ce genre de travaux, ce qui s'avéra la solution optimale qui réussit à convaincre l'ensemble des participants. Résultat : la ville obtint une subvention de 40 000\$ pour installer des lampadaires solaires sur le pont, et aucune agression n'a été reportée après novembre 2010.

La morale de cette histoire ? Une diversité d'approches vis-à-vis un problème, incluant des perspectives de citoyens profanes, d'ingénieurs, de policiers et d'élus municipaux, a permis de passer d'une solution évidente mais sous-optimale (la surveillance policière près du pont), à une solution moins évidente au départ mais beaucoup plus efficace en bout de ligne (lampadaires solaires). Les décisions issues de la diversité cognitive se sont avérées plus performantes que les solutions d'une simple expertise, notamment parce que la pluralité des savoirs mobilisés dans la délibération (condition 1), passée au crible de l'argumentation rationnelle (condition 2), a permis d'atteindre un consensus sur la meilleure solution pour résoudre ce problème particulier (condition 3). Landemore remarque ainsi que l'intelligence collective d'une délibération inclusive dépasse généralement l'épistocratie :

The example is also meant to illustrate how a group of nonexperts can do better than the experts themselves, in this case, the police. This is because the police kept trying to offer solutions along the dimension they knew best – either catching the muggers or dissuading them by overt presence – when the more compelling solution required thinking outside the experts' box and taking a different approach.⁵¹⁰

⁵¹⁰ Hélène Landemore, *Democratic Reason, op. cit.*, p. 101-102.

Cet exemple portant sur la supériorité épistémique de la délibération inclusive vaut *a fortiori* pour la démocratie participative, laquelle, nous l'avons vu dans la première partie, suppose l'inclusion et la délibération de tous les individus concernés par un problème donné, ainsi que la possibilité d'influencer les décisions qui affectent leurs intérêts vitaux (dont la sécurité publique dans ce cas particulier). C'est pourquoi nous pouvons affirmer que l'inclusion des « citoyens profanes » dans le processus décisionnel, lesquels peuvent désigner à la fois les « usagers », « habitants », « riverains » ou simples citoyens par opposition aux experts et politiciens professionnels, repose sur le même argument épistémique sous-jacent au mécanisme de la démocratie délibérative⁵¹¹. Comme le note Julien Talpin :

l'émergence de dispositifs participatifs pourrait alors permettre l'expression de savoirs profanes et de compétences civiques généralement insoupçonnées dans le cadre des démocraties représentatives reposant sur la délégation. [...] La mobilisation de ces compétences au sein de dispositifs participatifs permettrait d'améliorer cognitivement les politiques publiques, en y intégrant des connaissances dont ne disposent pas initialement les décideurs traditionnels (fonctionnaires, services techniques, urbanistes, etc.).⁵¹²

Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer un certain nombre de problèmes entourant la délibération, lesquels peuvent affecter de manière importante son potentiel épistémique. L'argument théorique visant à montrer la vertu épistémique de la démocratie délibérative doit affronter les défis pratiques et la réalité empirique des délibérations concrètes.

10.2. Échecs de la délibération

Le principal théoricien des échecs épistémiques de la délibération (*epistemic failures*) est sans doute Cass R. Sunstein, qui a mis en évidence, à partir de concepts et d'études issues de la psychologie sociale et des sciences cognitives, la loi de la « polarisation de groupe » qui émerge spontanément de discussions au sein d'un espace public hétérogène. Sunstein résume ce phénomène de la manière suivante : « members of a deliberating group

⁵¹¹ Thomas Fromentin, Stéphanie Wojcik, « Sacré et profane, figures intangibles de la représentation politique ? », dans Thomas Fromentin, Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, Paris, 2008, p. 14.

⁵¹² Julien Talpin, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », dans Thomas Fromentin, Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique, op. cit.*, p. 160.

predictably move toward a more extreme point in the direction indicated by the members' predeliberation tendencies. »⁵¹³

Les deux principaux mécanismes sous-jacents à la polarisation de groupe sont le rôle de l'influence sociale sur les comportements individuels, puis le nombre limité d'arguments disponibles à l'intérieur d'un groupe au début de la délibération. D'un côté, le phénomène de « comparaison sociale » fait en sorte que les individus sont sensibles aux jugements d'autrui et veulent être perçus positivement par les autres membres du groupe⁵¹⁴. La pression sociale pousse donc certaines personnes à ne pas exprimer un avis contraire, par peur d'être jugées négativement ou désapprouvées par le groupe. De plus, lorsque certaines personnes prennent la parole en amenant des informations pertinentes, les autres individus ont parfois tendance à rester silencieux et à ne pas dévoiler leurs connaissances, en croyant (souvent à tort) que leurs connaissances ne sont pas pertinentes pour la discussion.

D'un autre côté, les « arguments persuasifs » jouent un rôle déterminant dans la délibération. Comme la position d'un individu sur un enjeu particulier est souvent fonction des arguments les plus convaincants présentés lors de la discussion, il aura tendance à endosser la position dominante du groupe. Cela peut avoir pour effet de renforcer les positions des personnes les plus influentes par un « biais de confirmation », lequel consiste à présenter systématiquement des idées et des faits qui corroborent leurs présuppositions. Comme le souligne Sunstein : « because a group whose members are already inclined in a certain direction will have a disproportionate number of arguments supporting that same direction, the result of discussion will be to move individuals further in the direction of their initial inclinations »⁵¹⁵. À cela s'ajoute la dynamique d'influence sociale qui limitera le nombre d'arguments présentés au départ, ce qui aura pour effet de renforcer les convictions initiales de certains individus qui suivront rapidement l'opinion majoritaire du groupe.

⁵¹³ Cass R. Sunstein, « The Law of Group Polarization », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, no. 2, 2002, p. 176.

⁵¹⁴ *Ibid.*, p. 179.

⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 179.

Ces deux mécanismes combinés peuvent mener à une série de résultats peu souhaitables, comme la propagation des erreurs, des cascades informationnelles (lorsque les individus abandonnent leur propre information pour des inférences basées sur les actions des autres)⁵¹⁶, et une polarisation qui amène les groupes à épouser les positions les plus extrêmes. La « pensée de groupe » engendrée par la délibération peut donc mener à des solutions sous-optimales, c'est-à-dire à des décisions collectives avec une qualité épistémique faible ou négative. Au lieu de favoriser la révision rationnelle des préférences, la délibération peut paradoxalement contribuer au renforcement, voire à la radicalisation des préférences initiales !

Face à ce constat, certains théoriciens comme Robert Goodin et Simon J. Niemeyer proposent de privilégier la délibération « interne », monologique ou individuelle par rapport à la délibération « externe », publique ou intersubjective, car la première serait plus susceptible de mener à une réflexion rationnelle et à des choix plus éclairés⁵¹⁷. Cela n'est pas sans rappeler un argument anti-délibératif formulé par Rousseau dans le *Contrat social*, lequel se méfie des factions, de la pensée de groupe et de la communication entre les individus qui pourraient détourner les citoyens de la volonté générale : « Si, quand le peuple délibère, les Citoyens n'avaient aucune communication entre eux, du grand nombre de petites différences résulterait toujours la volonté générale, et la délibération serait toujours bonne. [...] Il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État et que chaque Citoyen n'opine que d'après lui. »⁵¹⁸

Dans le même ordre d'idées, Cass Sunstein va même jusqu'à préconiser l'usage des mécanismes agrégatifs qui auraient une vertu épistémique supérieure à la délibération démocratique⁵¹⁹. Contrairement à la délibération qui favorise l'information partagée par rapport aux connaissances privées (*privately held knowledge*), qui peut mener le groupe à

⁵¹⁶ David Easley, *Networks, Crowds and Markets : Reasoning about a Highly Connected World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 483–506.

⁵¹⁷ Robert E. Goodin, Simon J. Niemeyer, « When Does Deliberation Begin ? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy », *Political Studies*, vol. 51, no. 4, p. 627-649.

⁵¹⁸ Jean Jacques Rousseau, *Du contrat social*, livre II, chap. 3, op. cit., p. 69.

⁵¹⁹ Cass R. Sunstein, « Deliberating Groups versus Prediction Markets (or Hayek's Challenge to Habermas) », *Episteme : Journal of Social Epistemology*, vol. 3, p. 192-213.

converger vers une décision erronée, d'autres mécanismes d'intelligence collective comme les marchés de prédiction (*prediction markets*) arrivent souvent à des résultats plus exacts, en favorisant l'expression d'informations privées et l'agrégation efficace d'informations largement dispersées. Comme le note Marc-Kevin Daoust, certains processus agrégatifs comme les moteurs de recherche, les systèmes d'évaluation de sites d'achat en ligne (comme Amazon) ou d'autres algorithmes sont beaucoup plus performants sur le plan temporel et épistémique.

Contrairement aux modèles délibératifs, les agents ne sont pas obligés de délibérer pour extraire l'information la plus précise possible. Il suffit qu'un algorithme ou un cadre collaboratif permette la mise en commun des informations, et que les utilisateurs présentent un certain degré de sophistication et de diversité, pour que le modèle obtienne un potentiel épistémique égal ou supérieur à la délibération classique.⁵²⁰

Devant ces nombreuses objections pertinentes, comment peut-on « défendre » le potentiel épistémique de la démocratie délibérative ? Nous présentons ici deux stratégies. Premièrement, il s'agit de reconnaître les problèmes bien réels auxquels font face les délibérations concrètes, et de trouver des mécanismes, des méthodes ou des solutions pour atténuer, voire éliminer ces « échecs épistémiques ». L'argument consiste à dire que la vertu épistémique de la délibération sur le plan théorique exige de porter une attention particulière au design institutionnel des dispositifs délibératifs afin que les discussions pratiques favorisent la rationalité des individus et l'intelligence collective. Par exemple, les sondages délibératifs conçus par James Fishkin visent précisément à éviter la polarisation de groupe en utilisant le tirage au sort pour sélectionner une variété de participants qui devront débattre sur un enjeu particulier à l'aide d'informations multiples et correctes fournies par des experts⁵²¹.

Nous pouvons également penser à une diversité de procédures et de normes pour réguler les échanges entre interlocuteurs, que ce soit par une animation de groupe, une règle d'alternance homme/femme pour les tours de parole, ou le rappel de certaines valeurs de la démocratie délibérative au début de la réunion : écoute, réciprocité, sincérité, etc. D'autres

⁵²⁰ Marc-Kevin Daoust, « Pourquoi délibérer ? Du potentiel épistémique à la justification publique », *op. cit.*, p. 32.

⁵²¹ James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation*, Yale University Press, New Haven, 1991.

techniques imaginatives comme l’avocat du diable – qui consiste à institutionnaliser le dissensus par la désignation d’une personne ou d’un groupe qui doit défendre une position contraire, voire indéfendable, afin que tous les arguments pour et contre puissent surgir au cours de la discussion – peuvent également servir à introduire davantage de diversité cognitive pour contrer le phénomène des « délibérations enclavées » soulignées par Sunstein⁵²². Disons simplement qu’il existe une pluralité de façons de limiter les échecs épistémiques de la délibération par l’introduction de normes et de procédures appropriées à l’intérieur des arènes délibératives.

Malgré tout, une autre difficulté demeure : tant même bien que nous aurions corrigé les lacunes et les effets pervers de la délibération, si un autre modèle s’avérait plus performant sur le plan épistémique (comme les algorithmes de Google ou Amazon), alors l’argument instrumental en faveur de la démocratie délibérative deviendrait insignifiant. Nous pourrions toujours justifier les vertus procédurales de la délibération sur le plan de l’équité, la réciprocité et la coopération (comme nous l’avons fait plus haut), mais l’argument de l’intelligence collective serait bien limité et apporterait de l’eau aux moulins aux personnes qui préconisent les modèles agrégatifs pour parvenir à des décisions plus exactes beaucoup plus rapidement. L’« épistocratie des algorithmes » présenterait donc un important défi à la démocratie.

10.3. La sagesse collective

C’est pourquoi la deuxième stratégie consiste à montrer la spécificité épistémique de la délibération démocratique, laquelle permettrait de générer des propriétés « intellectuelles et morales » importantes et irréductibles, c’est-à-dire qui ne peuvent pas être créées via d’autres mécanismes comme les processus agrégatifs. C’est ainsi que nous arrivons à l’argument de la « sagesse collective ». Jusqu’à maintenant, nous avons utilisé l’expression « intelligence collective » de manière large afin d’inclure tous les processus cognitifs générés par les dynamiques de groupe. Néanmoins, il convient de faire une distinction conceptuelle entre *intelligence* et *sagesse*. Comme le souligne Landemore, le concept de

⁵²² Hélène Landemore, *Democratic Reason*, *op. cit.*, p. 122.

sagesse est « plus riche que celui d'intelligence, puisqu'il recouvre les notions d'expérience, de connaissance éprouvée par le temps et, de façon plus générale, celle d'intelligence diachronique »⁵²³.

En effet, tandis que l'intelligence peut être étudiée de manière formelle et technique par les sciences de l'information, l'informatique et le domaine de l'« intelligence artificielle », la sagesse renvoie plutôt à un savoir élargi, s'étendant parfois sur plusieurs générations, qui se transmet par le langage, les pratiques sociales, les savoir-faire, les institutions et la mémoire collective⁵²⁴. Les proverbes, les schémas d'interprétation culturels et les savoirs écologiques traditionnels (*traditional ecological knowledge*)⁵²⁵ constituent autant de formes de sagesse collective. Il ne s'agit pas ici d'idéaliser une bonne sagesse orale traditionnelle opposée à la mauvaise intelligence artificielle de la modernité tardive, mais de marquer un contraste entre un savoir à caractère moral et pratique et une intelligence de nature formelle ou computationnelle (puissance de calcul). Pour éclaircir cette nuance subtile mais importante, Elster et Landemore distinguent sagesse et rationalité :

The notion of wisdom implies a commitment to the view that there is something substantially right or correct, perhaps even « true », about the decisions reached. In effect, it implies some judgment about the morality of the content of those decisions. Rationality, by contrast, is more often used in contexts where coherence and formal correctness, rather than substantive (moral) truth or rightness, are all that matters. The concept of rationality also gives too central a role to the faculty of reason, whereas wisdom makes room for habit, tradition, perhaps even certain forms of emotions or, as Hume would put it, « calm passions ».⁵²⁶

Cela étant dit, en quoi la délibération conduit-elle à la sagesse collective ? D'une part, il est possible de se référer à Habermas pour qui la délibération repose sur l'agir communicationnel, qui s'enracine à son tour dans la « reproduction symbolique du monde vécu [...] où se transmettent ou reproduisent les acquis culturels – savoirs, goûts, manières, langages, usages, etc. – grâce auxquels nous nous orientons dans le monde comme dans un

⁵²³ Hélène Landemore, « Pourquoi le grand nombre est plus intelligent que le petit nombre, et pourquoi il faut en tenir compte », *op. cit.*, p. 286.

⁵²⁴ Jon Elster, Hélène Landemore, « Collective Wisdom. Old and New », *op. cit.*, p. 6-7.

⁵²⁵ Fikret Berkes, *Sacred ecology: traditional ecological knowledge and resource management*, Taylor & Francis, Philadelphia, 1999.

⁵²⁶ Jon Elster, Hélène Landemore, « Collective Wisdom. Old and New », *op. cit.*, p. 7.

monde d'évidences, de certitudes, de valeurs et de normes allant de soi. »⁵²⁷ Comme le souligne Melkevik, « le monde vécu est ainsi un arrière-plan de compréhension linguistiquement organisé et culturellement donné. Le monde vécu étant partagé et structuré intersubjectivement par la communication, il constitue un réservoir de sens pour les individus qui s'y réfèrent constamment. »⁵²⁸

Évidemment, la délibération démocratique ne consiste pas à reproduire machinalement ce « réservoir de sens » à la manière de la tradition, car elle constitue une réflexion critique, normative et collective sur les enjeux sociaux qui affectent le monde vécu, via un échange public d'arguments visant à prendre des décisions ou à dégager des normes communes universalisables. Autrement dit, le processus même de la délibération est intimement plus près de la sagesse collective que les procédures impersonnelles d'agrégation d'informations dispersées comme les signaux prix, les marchés de prédiction, ou les algorithmes qui ne renvoient pas à la reproduction symbolique du monde vécu. Néanmoins, cette proximité conceptuelle entre sagesse et délibération semble reposer sur un raisonnement circulaire, car la délibération est définie comme une réflexion intersubjective basée sur le monde vécu qui vise à redéfinir des normes communes. Comment éviter une définition trop théorique ou idéaliste de la délibération, c'est-à-dire un processus d'intercompréhension dont l'horizon nécessaire serait la sagesse collective ?

Pour mieux cerner la spécificité épistémique de la démocratie délibérative, nous nous référons à un récent article de Marc-Kevin Daoust qui propose une explication simple et élégante de la sagesse collective inhérente à l'argumentation rationnelle des délibérations publiques⁵²⁹. Celui-ci reprend la distinction de Daniel Andler entre deux formes de processus décisionnels : les processus minces (*thin*) et les processus denses (*thick*)⁵³⁰. Les

⁵²⁷ André Gorz, « Digression méthodologique sur la notion de monde vécu », dans André Gorz, *Métamorphoses du travail. Critique de la raison économique*, Gallimard, Paris, 2008, p. 274. Pour un développement plus détaillé de la notion de monde vécu, voir Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, Paris, 1987.

⁵²⁸ Bjarne Melkevik, *Horizons de la philosophie du droit*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1998, p. 111.

⁵²⁹ Marc-Kevin Daoust, « Pourquoi délibérer ? Du potentiel épistémique à la justification publique », *Philosophiques*, vol. 43, no. 1, 2016, p. 23-48.

⁵³⁰ Daniel Andler, « What Has Collective Wisdom to Do with Wisdom ? », dans Jon Elster, Hélène Landemore, *Collective Wisdom*, op. cit., p. 72-94.

processus minces impliquent seulement une mise en commun des informations détenues par les individus via un mécanisme agrégatif, tandis que les processus denses impliquent une délibération collective où les acteurs communiquent, interagissent et coopèrent pour résoudre un problème. Les processus denses consistent à échanger des raisons et des idées permettant de dégager une vision commune à partir d'une considération réflexive de nombreuses normes et perspectives. Cela permet notamment de prendre des décisions justifiées et étayées qui pourront, par la suite, servir de base pour des décisions ultérieures. Andler considère ainsi la sagesse collective comme un processus d'apprentissage permettant d'élaborer une intelligence collective à travers le temps.

Wisdom's function is to take in the creature's predicament in its entirety, and, having let the normal processes of rationality, emotion, and intelligence run their course, to draw a conclusion *all things considered*, one that it proposes or bets will turn out to the best possible *in the fullness of time*. In other words, while intelligence seeks answers that are optimal given a *local* problem situation and a *limited* horizon of evaluation, epistemic wisdom is answerable to the *global* problem situation and aims for vindication *in the long run*.⁵³¹

Comment la délibération contribue-t-elle plus précisément à la formation de cette sagesse collective ? En résumé, la récurrence des délibérations favorise les occasions informelles d'éducation, le développement des responsabilités épistémiques des participants, puis l'émergence d'une culture commune. Bien que la délibération ne soit pas conçue d'emblée dans une perspective pédagogique, mais plutôt comme une manière particulière de résoudre des problèmes, elle fournit l'opportunité aux acteurs de mieux comprendre leurs propres idées ou celles des autres, et de respecter les normes épistémiques de la délibération qui les obligent à réviser leur position s'ils sont confrontés à des meilleurs arguments. Si les citoyens participent régulièrement aux délibérations et qu'ils développent des compétences épistémiques, celles-ci permettront de nourrir progressivement une expérience partagée et une culture commune⁵³².

Or, il en va tout autrement avec les processus agrégatifs qui sont plutôt performants pour trouver des solutions précises à des problèmes particuliers, mais qui ne permettent pas de développer les compétences épistémiques des citoyens et d'élaborer une culture commune à

⁵³¹ *Ibid.*, p. 83.

⁵³² *Ibid.*, p. 84-85.

travers le temps. Comme le note Daoust : « dans les processus minces, une décision peut donc être intelligente (parce que la meilleure réponse a effectivement été identifiée dans un temps donné), mais elle ne s'accompagne pas de cette bonification épistémique spécifique à la délibération. »⁵³³ Cela s'explique notamment par le fait que les mécanismes agrégatifs, bien qu'ils puissent effectivement identifier la meilleure décision, ne fournissent pas aux citoyens des *raisons* permettant de comprendre *pourquoi* il s'agit de la meilleure décision. Autrement dit, les processus minces ne permettent pas aux citoyens d'accepter des conclusions « tout bien considéré », ni de développer leurs responsabilités épistémiques par rapport à la compréhension des décisions collectives. Un collectif d'experts, un algorithme ou un autre mécanisme agrégatif peut certes déterminer une solution optimale, mais en l'absence de processus denses il est peu probable qu'une sagesse collective puisse se développer avec le temps. Les gains épistémiques de la délibération sont donc intimement liés à la justification publique des décisions.

Certains pourront sans doute rétorquer que l'argument épistémique en faveur de la démocratie délibérative est différent du critère de justification publique, et qu'il est possible de fonder la légitimité démocratique sur le principe de justification sans épouser pour autant des thèses controversées sur le potentiel épistémique de la délibération. Selon Cristina Lafont, « according to this view, public deliberation contributes to democratic legitimacy to the extent that it enables citizens to endorse the laws and policies to which they are subject as their own. »⁵³⁴ La présence d'arènes délibératives permettrait alors aux citoyens d'avoir accès aux raisons sous-jacentes aux décisions collectives, de prendre part aux débats et d'intérioriser les normes communes, sans que nous soyons obligés de postuler le fait que la délibération amène les meilleures décisions ou offre des avantages épistémiques indéniables.

Néanmoins, Daoust souligne que la justification publique ne peut faire l'économie de la responsabilité épistémique des citoyens. Cela découle du fait qu'une justification est

⁵³³ Marc-Kevin Daoust, « Pourquoi délibérer ? Du potentiel épistémique à la justification publique », *op. cit.*, p. 40.

⁵³⁴ Cristina Lafont, « Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy ? », *Journal of Political Philosophy*, vol. 23, no. 1, 2015, p. 45.

publique lorsqu'elle est présentée devant un public capable de la comprendre et de la juger adéquatement, et qu'elle repose sur des raisons que les individus peuvent comprendre indépendamment de cadres interprétatifs, de prémisses ou de raisons controversées (principe de réciprocité).⁵³⁵ Or, Gerald Gaus remarque que les ressources épistémiques des individus sont limitées, et qu'il est donc nécessaire de présenter une justification devant un groupe diversifié afin de tester celle-ci à partir de perspectives, de cadres interprétatifs et de modèles prédictifs différents (principe de diversité cognitive). « One cannot completely scan one's own system, much less those of others ; in one respect, at least, public discourse is a cooperative effort in which others help us explore our own commitments. »⁵³⁶

Autrement dit, la justification publique constitue un effort collectif visant à examiner de façon critique les raisons sous-jacentes à une décision politique à travers le filtre d'une diversité cognitive. Cela suppose donc que les citoyens doivent exercer leurs responsabilités épistémiques en soumettant les idées, les faits et les raisons au « test » de la discussion rationnelle et démocratique. Ce principe renvoie à l'idée d'espace public telle qu'elle est formulée par Habermas, c'est-à-dire « le processus au cours duquel le public constitué d'individus faisant usage de leur raison s'approprie la sphère publique contrôlée par l'autorité et la transforme en une sphère où la critique s'exerce contre le pouvoir de l'État »⁵³⁷. Un tel processus dense implique donc que les individus exercent leurs responsabilités épistémiques afin de vérifier la validité des décisions collectives. Comme le souligne Daoust :

La justification X ne gagne pas en légitimité si personne n'a tenté sérieusement de l'invalider à partir d'arguments valables. Cela signifie par conséquent que la légitimité dépend du fait que, pour le bien de la délibération, certaines personnes doivent participer à un exercice critique collectif. C'est précisément parce que les agents composant le groupe font valoir des arguments valides, ne mettent pas fin à la délibération avant que les justifications suffisantes aient passé le test de la critique, et acceptent l'idée même d'un progrès argumentatif,

⁵³⁵ Steven P. Wall, « Public Justification and the Transparency Argument », *The Philosophical Quarterly*, vol. 46, 1996, p. 504.

⁵³⁶ Gerald F. Gaus, *Justificatory Liberalism : An Essay on Epistemology and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

⁵³⁷ Jürgen Habermas, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1978, p. 61.

que l'on peut « tester » la validité d'une justification.⁵³⁸

Bref, la justification publique ne peut pas être complètement séparée des compétences épistémiques des individus et de la sagesse collective. Celle-ci est liée à la capacité de juger des décisions collectives par des normes communes élaborées à travers le temps et soumises à l'examen continu de la raison critique des citoyens. La légitimité démocratique repose sur la délibération, laquelle permet de fournir une justification publique et des gains épistémiques qui sont irréductibles aux processus minces des mécanismes agrégatifs. Malgré l'intelligence collective impressionnante de certains algorithmes et d'autres procédures agrégatives, la démocratie délibérative génère une sagesse collective qui passe au peigne fin les raisons évoquées afin de prendre de meilleures décisions tout bien considéré.

Outre cette réflexion sur la valeur épistémique de la délibération, nous devons maintenant examiner de plus près les normes qui permettent de réguler la communication, le type de raisons qui peuvent être évoquées dans le débat public, et les procédures permettant de prendre des décisions suite au processus dense de la délibération. Nous passons donc des réflexions théoriques sur les vertus générales de la démocratie délibérative au design institutionnel dont l'objectif consiste à réaliser les potentialités de la délibération dans la pratique.

⁵³⁸ Marc-Kevin Daoust, « Pourquoi délibérer ? Du potentiel épistémique à la justification publique », *op. cit.*, p. 45.

Chapitre 11 : Inclusion et communication

11.1. Élargir le spectre de la délibération

Jusqu'à maintenant, nous avons présenté les principes de la démocratie délibérative et les avantages épistémiques de la délibération à l'intérieur de ce que nous pouvons appeler « l'idéal classique » de la délibération, c'est-à-dire la vision traditionnelle qui oppose ce paradigme à l'intérêt personnel, aux diverses formes de marchandage et de mécanismes d'agrégation⁵³⁹. Dans cette section, nous chercherons à élargir le processus délibératif en incluant une plus grande gamme d'éléments qui sont généralement exclus de ce domaine, dont les formes non-argumentatives de communication, les intérêts personnels, la négociation et le vote. L'objectif consiste non pas à réviser complètement les normes de la démocratie délibérative, mais à préciser celles-ci afin que la délibération puisse être davantage inclusive. Évidemment, cela peut poser certains défis quant aux avantages épistémiques de l'argumentation rationnelle, mais le fait d'élargir le spectre délibératif aura pour effet de renforcer la diversité cognitive au sein du groupe, et de limiter certaines formes d'exclusion non-intentionnelles inhérentes aux délibérations traditionnelles.

Tout d'abord, la conception classique de la démocratie délibérative distingue soigneusement le marché et le forum, l'agir communicationnel et la rationalité stratégique, l'argumentation critique et les discours basés sur l'expérience personnelle, la confrontation des intérêts privés et la visée consensuelle du bien commun. Comme le résume Young :

Les processus démocratiques visent d'avantage à discuter du bien commun qu'à une compétition en vue de la promotion du bien privé de chacun. Au lieu d'adopter le point de vue d'un agent maximisant son utilité privée, les citoyens transforment, à travers la délibération publique, leurs préférences en fonction de fins publiques et réfléchissent ensemble à la nature de ces fins et aux meilleurs moyens de les réaliser.⁵⁴⁰

La ligne de séparation entre deux modèles alternatifs de rationalité démocratique s'explique sans doute par des considérations épistémologiques. La naissance d'un nouveau paradigme

⁵³⁹ Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *op. cit.*, p. 66-67.

⁵⁴⁰ Iris Marion Young, « Communication et altérité : Au-delà de la démocratie délibérative » dans Alice Le Goff, Charles Girard, *La démocratie délibérative*, *op. cit.*, p. 300.

implique souvent de se démarquer d'une conception rivale et dominante, soit les théories élitistes de la démocratie, les modèles agrégatifs, la théorie du choix public et d'autres visions basées sur l'utilité et le primat des préférences individuelles. Il est donc normal que les premiers écrits sur la démocratie délibérative tentent de cerner rigoureusement le noyau conceptuel qui permet de fonder la légitimité et le champ d'application d'un nouveau programme de recherche⁵⁴¹.

Or, cet idéal classique a progressivement été remis en question par une pluralité de théoriciens afin de relativiser certaines dichotomies, critiquer des angles morts normatifs, ou élargir le modèle à certaines considérations pratiques. Par exemple, l'accent initial sur la « Raison » unitaire (inspirée de l'idéal des Lumières) a laissé place à la notion plus large de « considérations » qui doivent être avancées par les participants pour se convaincre mutuellement⁵⁴². Ce déplacement de l'accord rationnel vers le principe de « justification mutuelle » a ouvert la porte à d'autres formes de communication qui ne sont pas nécessairement basées sur l'échange d'arguments de portée générale, mais peuvent inclure des symboles, récits, témoignages personnels et expériences partagées qui remettent de l'avant le rôle de l'imagination, des émotions et d'autres facultés non-cognitives⁵⁴³.

Mais pourquoi est-il nécessaire d'élargir la conception classique de la délibération pour inclure diverses formes de communication ? Cela ne risque-t-il pas de diluer l'idéal normatif de la démocratie délibérative, et de lui faire perdre son potentiel épistémique qui découle largement de l'argumentation rationnelle ? L'une des principales objections consiste à mettre en évidence que les normes dominantes de la discussion publique amènent des problèmes en termes de justice sociale, de reconnaissance et d'inclusion des groupes sociaux marginalisés. Selon Young, la « tendance à réduire la discussion démocratique à l'argumentation rationnelle est le vecteur de biais culturels implicites qui peuvent aboutir, en pratique, à des formes d'exclusion »⁵⁴⁴.

⁵⁴¹ Cette interprétation est largement inspirée de la philosophie des sciences de Imre Lakatos, *The Methodology of Scientific Research Programmes : Philosophical Papers vol. 1*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978.

⁵⁴² Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *op. cit.*, p. 67.

⁵⁴³ *Ibid.*, p.67.

⁵⁴⁴ Iris Marion Young, « Communication et altérité : Au-delà de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 302.

Cela peut sembler étrange, d'autant plus que la grande majorité des théoriciens de délibération insistent sur l'importance de garantir l'égalité des citoyens dans les arènes délibératives. Or, Young souligne qu'il n'est pas suffisant de limiter les inégalités politiques et économiques pour faire advenir l'égalité réelle des participants dans la discussion, surtout si on occulte les schémas culturels qui structurent les échanges discursifs en favorisant certaines catégories sociales au détriment d'autres. « Cette présupposition occulte le fait que le pouvoir social qui peut empêcher des gens d'être égaux en tant que participants au débat ne dérive pas seulement de la dépendance économique ou de la domination politique mais aussi d'un sens intériorisé du droit que chacun a de parler ou non, de la dévalorisation de la manière de parler de certains et de la promotion de celle des autres. »⁵⁴⁵

La supposition que l'argumentation rationnelle est culturellement neutre et universelle – sur laquelle repose l'idéal classique de la délibération – plonge ses racines dans le modèle de l'espace public libéral-bourgeois du XVIII^e siècle, lequel est analysé de manière magistrale par Habermas dans son célèbre ouvrage *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Fraser reconstruit cette conception rationaliste et universaliste de l'éthique de la discussion de la manière suivante : « La discussion se devait d'être ouverte et accessible à tous, les intérêts exclusivement privés n'étaient pas admis, les inégalités de statut social devaient être mises entre parenthèses et les participants devaient débattre d'égal à égal. Le résultat d'une telle discussion étant censé constituer l'« opinion publique », au sens fort d'un consensus rationnel portant sur le bien commun. »⁵⁴⁶

Fraser remarque que ce modèle théorique n'est peut-être pas aussi solide qu'il n'y paraît à première vue. Citant des auteures comme Joan Landes, Mary Ryan et Geoff Eley, elle souligne qu'Habermas idéalise l'espace public bourgeois en omettant les facteurs d'exclusion en termes de sexe et de classe. Par exemple, « l'*ethos* du nouvel espace public

⁵⁴⁵ *Ibid.*, p. 304.

⁵⁴⁶ Nancy Fraser, « Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie réellement existante », dans Nancy Fraser, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, op. cit., p. 111-112.

républicain en France fut construit délibérément en opposition à l'*ethos* d'une culture de salon plus favorable aux femmes que les républicains stigmatisèrent comme « artificielle », « efféminée », et « aristocratique ». C'est ainsi que se trouva encouragé un type austère de discours et de comportement publics, jugés « rationnel », « vertueux » et « viril ». »⁵⁴⁷ Les espaces publics littéraires davantage mixtes disparurent au profit des espaces publics politiques composés d'hommes blancs bourgeois, lesquels se considéraient comme une « classe universelle » apte à gouverner. Ces espaces publics bourgeois étaient marqués par des critères de « distinction sociale » (au sens de Bourdieu), permettant de « définir une élite émergente, de la distinguer d'une part des anciennes élites aristocratiques à supplanter, et d'autre part des couches populaires et plébéiennes qu'elle aspirait à dominer »⁵⁴⁸.

Habermas pourrait certes rétorquer que, malgré ces imperfections, le modèle de l'espace public libéral peut toujours servir d'idéal régulateur, à condition bien sûr de mettre entre parenthèses les différences de statut social qui constituent autant de barrières à l'entrée et qui reproduisent des formes de discrimination en termes de sexe, classe, ethnicité, etc. Or, Fraser émet de sérieux doutes concernant le critère de « mises entre parenthèses » des inégalités sociales. Le fait d'ouvrir l'espace public à tous en éliminant l'exclusion formelle des minorités culturelles, sexuelles et de genre n'enlève pas pour autant les pratiques et les normes qui contribuent à la discrimination de certaines personnes. « La question de la pleine ouverture ne saurait se réduire à la présence ou à l'absence d'exclusions formelles. Nous devons également étudier les processus d'interaction discursive au sein des arènes publiques formellement ouvertes à tous. [...] Dans la plupart des cas, il serait donc plus approprié de refuser de mettre les inégalités entre parenthèses, afin de les thématiser de façon explicite. »⁵⁴⁹

Outre cette genèse historique qui peut sembler hors de propos, il convient de souligner que ces exclusions originaires ont informé les conceptions de la raison et de la délibération en façonnant les institutions et les normes de la discussion jusqu'à aujourd'hui⁵⁵⁰. L'idéal-type d'un échange d'idées visant à convaincre l'adversaire par la « force du meilleur argument »

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 112.

⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 114.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 120-122.

⁵⁵⁰ Iris Marion Young, « Communication et altérité : Au-delà de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 305.

semble emprunter un modèle compétitif davantage masculin. « La prise de parole qui se fait sur le mode de l'affirmation et de la confrontation est ici plus valorisée que celle qui s'accomplit sur le mode de l'essai, de l'exploration et de la conciliation. Dans la plupart des cas, cela privilégie la façon masculine plus que la façon féminine de prendre la parole. »⁵⁵¹ Une riche littérature féministe a d'ailleurs mis en évidence que les filles prennent systématiquement moins la parole que les garçons, qui ont davantage d'assurance dans la « lutte des arguments » et qui tendent à prendre le contrôle des discussions⁵⁵².

Cela n'est pas sans conséquence sur le caractère « inclusif » de la délibération et la qualité épistémique des décisions. À l'instar d'un argument que nous avons évoqué plus haut à propos des échecs épistémiques de la délibération, le fait que certains individus (femmes ou personnes issues de groupes marginalisés) restent silencieux et en retrait lors des discussions limite le nombre d'arguments exprimés, réduit la diversité cognitive et appauvrit potentiellement la qualité des décisions collectives, lesquelles ne reflèteront pas l'ensemble des perspectives, des informations et des besoins présents au sein du groupe. De plus, Young note qu'un certain type de connaissance rationnelle aura tendance à s'imposer, au détriment d'autres formes d'expression, de discours et de considérations qui pourraient potentiellement contribuer à la sagesse collective.

Les normes de la délibération privilégient en définitive des formes de discours dépassionnées et désincarnées. Elles présupposent une opposition entre esprit et corps, raison et émotion. Elles tendent de façon trompeuse à identifier l'objectivité avec un mode d'expression calme et exempt d'émotions. Ainsi l'expression de la colère, d'une blessure ou d'un souci passionné disqualifie les revendications et les raisons avec lesquelles elle va de pair.⁵⁵³

Cela veut-il dire qu'il faut éviter l'argumentation sous prétexte qu'elle serait patriarcale ou androcentrique ? En fait, il ne s'agit pas de *rejeter* mais de *compléter* l'argumentation rationnelle par d'autres formes sensibles d'expression et de communication, comme les témoignages, les salutations, les récits (*storytelling*) et même la rhétorique. S'il n'est pas

⁵⁵¹ *Ibid.*, p. 306.

⁵⁵² Lynn Sanders, « Against deliberation », *Political Theory*, vol. 25, no. 3, 1997, p. 247-277 ; Jane Mansbridge, « Feminism and Democratic Community », in John W. Chapman, Ian Shapiro (dir.), *Democratic Community, Nomos*, 35, New York University Press, New York, 1995.

⁵⁵³ Iris Marion Young, « Communication et altérité : Au-delà de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 308.

possible ici de préciser la nature de chacune de ces formes de discours⁵⁵⁴, examinons de plus près celle qui semble être le plus à l'opposé de la délibération rationnelle : la rhétorique.

Cette opposition conceptuelle remonte au *Gorgias* de Platon, où Socrate tente de distinguer la réflexion dialogique et critique qui vise la vérité, et les techniques rhétoriques des sophistes qui cherchent à plaire à l'auditoire en essayant de le persuader par les apparences⁵⁵⁵. Cette distinction se trouve également chez Habermas et James Bohman, qui démarquent le discours rationnel et la rhétorique par la différence entre les actes de paroles locutoires, illocutoires et perlocutoires⁵⁵⁶. Tandis que les actes locutoires et illocutoires supposent des conditions de vérité ou de félicité parce qu'ils renvoient à des énoncés qui visent à décrire le monde ou le modifier, les actes perlocutoires réfèrent aux conséquences que notre discours cherche à produire chez autrui, que ce soit pour le persuader, convaincre, modifier ses attitudes, croyances, sentiments, etc. Comme le note James Bohman :

If there were anything like a place for rhetoric in Austin's view, it would be in the domain of perlocutions or the classification of the types of perlocutions. Indeed, rhetoric may be construed as the art of constructing well-wrought perlocutionary strategies, and a theory of rhetoric would then be the description of strategies and tactics for producing effects in speech.⁵⁵⁷

Bien qu'il soit utile de préciser les nuances entre ces divers actes de langage, il est possible d'intégrer argumentation et rhétorique au sein de la délibération. Selon Young, il serait malheureux de chasser la rhétorique en bloc, car celle-ci permet de contextualiser la discussion, maintenir l'attention de l'auditoire et favoriser la motivation des participants. Autrement dit, un pur échange d'arguments rationnels ne saurait persuader les interlocuteurs s'ils sont incapables de faire appel à l'expérience vécue des individus et susciter leur désir d'une manière ou d'une autre. « Dans un contexte discursif où des gens différents, avec des buts, des valeurs et des intérêts différents, tentent de résoudre des

⁵⁵⁴ Pour un examen plus approfondi, voir Iris Marion Young, « Communication et altérité : Au-delà de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 316-326 ; Lynn Sanders, « Against deliberation », *op. cit.*, p. 247-277.

⁵⁵⁵ Platon, « Gorgias », dans Platon, *Œuvres complètes*, *op. cit.*, p. 415-510.

⁵⁵⁶ Iris Marion Young, « Communication et altérité : Au-delà de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 320.

⁵⁵⁷ James Bohman, « Emancipation and Rhetoric : The Perlocutions and Illocutions of the Social Critic », *Philosophy and Rhetoric*, vol. 21, no. 3, 1988, p. 186.

problèmes collectifs de façon juste, il ne suffit pas d'énoncer des assertions et de proposer des raisons. On doit aussi se faire entendre. »⁵⁵⁸

Bryan Garsten invite d'ailleurs les théoriciens contemporains à réhabiliter la rhétorique qui était largement utilisée dans la démocratie athénienne, afin de comprendre et de réguler les usages de l'art oratoire au lieu de l'éliminer complètement⁵⁵⁹. Aristote notait ainsi que la rhétorique permet de faciliter le débat politique en complétant les démonstrations logiques par un discours faisant un juste usage des émotions⁵⁶⁰. Évidemment, il faut savoir distinguer la rhétorique et la démagogie qui vise à flatter l'auditoire et à exciter ses passions pour mieux manipuler la foule. Simone Chambers établit une distinction analogue entre la rhétorique *délibérative* et la rhétorique *plébicitaire*, la première ayant recours à l'*ethos* et au *pathos* tout en respectant les idéaux démocratiques, alors que la seconde est incompatible avec les normes de la délibération. Un exemple historique de rhétorique délibérative se trouve chez « Mandela et d'autres [qui] lancèrent fréquemment des appels au cœur et employèrent un langage émotionnel et évocateur, afin de mobiliser leurs auditeurs mais aussi de contrer les passions destructives de la haine et du ressentiment »⁵⁶¹.

Il en va de même pour les récits qui facilitent la capacité des agents à se faire comprendre, à partager leur perspective sociale et à donner un contenu plus large à des expériences concrètes. Il y a une vertu épistémique dans le fait de mettre en récit des histoires complexes afin de les rendre accessibles à un auditoire élargi pour partager des valeurs et des propositions pratiques qui resteraient inconnues sans passer par cette forme particulière d'énonciation. Au lieu de miner l'argumentation, le récit permet d'enrichir la délibération en favorisant la diversité cognitive, l'inclusion d'heuristiques différentes, et la possibilité d'explorer des considérations inaccessibles selon les standards classiques de la discussion rationnelle. Young formule ainsi un argument en faveur de l'extension de la délibération

⁵⁵⁸ Iris Marion Young, « Communication et altérité : Au-delà de la démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 320.

⁵⁵⁹ Bryan Garsten, *Saving Persuasion. A Defense of Rhetoric and Judgment*, Harvard University Press, Cambridge, 2006.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, p. 131-132.

⁵⁶¹ Simone Chambers, « À huit clos », dans Alice Le Goff, Charles Girard, *La démocratie délibérative*, *op. cit.*, p. 523.

par la contribution spécifique de formes plurielles de communication à la construction d'une sagesse collective.

Ceux qui prêtent attention aux récits peuvent en apprendre quelque chose sur la manière dont leur propre position, leurs actions et valeurs apparaissent aux autres. Le récit dégage ainsi une connaissance contextualisée accessible au collectif à partir de chaque perspective, et la combinaison de récits liés à différentes perspectives produit une sagesse sociale collective qui ne peut être atteinte depuis aucune des positions singulières.⁵⁶²

Évidemment, l'inclusion de ces multiples types de discours au sein des arènes délibératives doit éviter de « parasiter » la discussion par des propos qui seraient carrément irrationnels, inaccessibles, violents ou tout simplement hors d'ordre. Selon Dryzek, il est possible d'admettre toutes les formes de communication au sein des discussions publiques, mais de manière *conditionnelle* afin de préserver les vertus de la délibération démocratique. Il propose deux critères normatifs pour exclure certaines formes de communication : la communication ne doit pas impliquer de coercition ou une menace de coercition, et doit d'une manière ou d'une autre rattacher le particulier au général⁵⁶³. Si le premier critère ne pose pas de problème – car la délibération consiste toujours à baser l'accord sur un processus non-coercitif de persuasion et de justification mutuelle – la question des intérêts particuliers doit être examinée de plus près parce qu'elle ne fait pas consensus parmi les théories de la démocratie délibérative.

11.2. La question de l'intérêt personnel

Dans la conception classique de la délibération, les intérêts personnels ne sauraient avoir voix au chapitre dans la discussion publique, car celle-ci doit viser un accord rationnel sur le bien commun par le biais de normes partagées. Par exemple, mon intérêt personnel à payer moins d'impôt ne saurait fournir un argument valable au sein d'une délibération portant sur le taux de taxation foncière d'une municipalité. Cet argument ne serait pas recevable, ou n'arriverait tout simplement pas à convaincre les autres participants qu'il s'agit de la meilleure décision pour tout le monde. Or, une voie plus prometteuse consisterait à cacher cette préférence individuelle sous le couvert d'une raison plus

⁵⁶² Iris Marion Young, « Communication et altérité », *op. cit.*, p. 324.

⁵⁶³ John Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond*, *op. cit.*, p. 68

générale, portant sur la justice fiscale par exemple. L'usage stratégique de l'argumentation survient souvent dans les débats publics où les puissants renoncent à utiliser leur force ou leur pouvoir de négociation en présentant leur intérêt privé comme étant une affaire d'intérêt général. Comme le résume bien Elster, « le meilleur équivalent impartial sera celui qui dilue leur intérêt tout en tenant compte de celui des plus faibles. En moyenne, cela conduit à des décisions plus équitables. On peut considérer cet effet comme la *force civilisatrice de l'hypocrisie*. »⁵⁶⁴

Cet argument met en évidence que la délibération sur le bien commun n'élimine pas la présence des intérêts particuliers, mais qu'elle constitue un processus rationnel à travers lequel seuls certains intérêts passent le test de la « généralisation ». Cela exclut *de facto* les intérêts particuliers qui n'arrivent pas à se faire passer comme des intérêts communément partagés, surtout si les normes délibératives découragent leur expression durant la discussion. Il va sans dire qu'il serait préférable que les participants mettent « cartes sur table » au début de la délibération, afin que celle-ci ne soit pas une simple mascarade d'intérêts particuliers en concurrence sous couvert d'une argumentation rationnelle équilibrée. Comme le notent Mansbridge *et al.*, une exploration et une clarification préalable des intérêts personnels jouent un rôle important au sein d'une délibération portant sur le bien commun :

Including self-interest in deliberative democracy reduces the possibility of exploitation and obfuscation, introduces information that facilitates reasonable solutions and the identification of integrative outcomes, and also motivates vigorous and creative deliberation. Including self-interest in the regulative ideal of deliberative democracy embraces the diversity of human objectives as well as the diversity of human opinions.⁵⁶⁵

Le principal rôle des intérêts personnels dans la discussion consiste à apporter des informations pertinentes en vue de la décision collective. L'expression des intérêts et des préférences individuelles permet une clarification sur ceux-ci, c'est-à-dire une réflexion qui peut ensuite mener à leur transformation au cours du processus délibératif. Sans ce processus d'auto-réflexion des intérêts particuliers, il est difficile pour les individus de

⁵⁶⁴ Jon Elster, « L'usage stratégique de l'argumentation », *Négociations*, vol. 2, no. 4, 2005, p. 73.

⁵⁶⁵ Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *op. cit.*, p. 72-73.

savoir ce qu'ils veulent vraiment, ce qui est bien pour les autres participants et pour l'intérêt général du groupe. En d'autres termes, si les membres du groupe peuvent seulement parler au « nous », et jamais au « je », personne ne pourra découvrir ce qui est vraiment en jeu et forger des solutions intégrées⁵⁶⁶.

Une deuxième fonction épistémique des intérêts personnels consiste non seulement à apporter des informations pertinentes en favorisant la diversité cognitive, mais à identifier les points de convergence et de divergence entre les participants. Si l'accord est souvent considéré comme le but premier de la délibération, il peut s'avérer que la mise en évidence de conflits, parfois irréductibles, peut permettre de prendre une décision plus éclairée. Par exemple, si les participants découvrent à travers la délibération qu'il est impossible de réconcilier différents intérêts, ils doivent reconnaître ce fait de manière consciente et autoriser l'usage d'un autre mécanisme de décision, comme le vote, afin de produire une décision plus légitime⁵⁶⁷. Si l'unanimité est rarement possible dans les délibérations concrètes, un certain accord raisonnable construit par un processus réfléchi et franc peut apporter suffisamment de légitimité en donnant aux participants des raisons valables d'accepter les décisions tout bien considéré.

Dans tous les cas, l'expression des intérêts particuliers doit respecter les normes générales de la délibération que nous avons évoquées plus haut, soit le respect mutuel, l'égalité, la réciprocité, l'équité et la justification mutuelle. Il en va de même pour les différentes formes de communication, lesquelles ne doivent pas nuire ou empêcher la discussion, mais plutôt élargir la délibération pour inclure davantage de perspectives, de cadres interprétatifs, de connaissances et d'intérêts en vue d'une prise de décision plus juste et légitime. Cela implique de prendre en considération les intérêts de chacun, de mettre en relief les conflits d'intérêts et les asymétries de pouvoir lorsqu'ils sont présents, de trouver des manières créatives de résoudre des problèmes collectifs, et de découvrir des solutions optimales pour le groupe dans des circonstances données.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 73.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 75.

11.3. Structurer le désaccord par la négociation

Lorsque les conflits de valeurs ou d'intérêts sont trop prégnants, il peut s'avérer préférable de clarifier les divergences et de structurer le désaccord par la délibération, pour ensuite avoir recours à des méthodes non-délibératives de résolution de conflit. Contrairement à la vision classique de la délibération, qui considère toujours les participants comme des « partenaires » au sein de la discussion, une conception plus réaliste et critique prenant sérieusement en compte les rapports de pouvoir suppose une certaine méfiance envers l'impératif de consensus qui peut masquer l'hégémonie des groupes dominants⁵⁶⁸. Cela implique de donner une place aux acteurs marginalisés et aux intérêts des groupes sociaux défavorisés (*empowerment*), de laisser une place non négligeable au conflit, sans pour autant considérer celui-ci comme étant le seul pivot du processus démocratique. Nous partageons donc la perspective de Mansbridge et *al.* qui cherchent à combiner la délibération à d'autres mécanismes décisionnels afin de parvenir non pas à des décisions nécessairement consensuelles, mais qui soient suffisamment inclusives, équitables et éclairées.

We assume that the goal at the outset of deliberation ought not necessarily to be a substantive consensus. Indeed, when the more powerful actors have previously unequally influenced the definition of the situation and its appropriate norms, deliberation ought to make less powerful actors more aware of their interests and, when interests conflict, increase their perception of the conflict. Deliberation that has clarified and structured conflict well appropriately ends with majority rule or other non-deliberative democratic methods such as negotiation among cooperative antagonists.⁵⁶⁹

Évidemment, il y a un large spectre allant de la délibération rationnelle classique à la négociation entre antagonistes. Comment distinguer ces différentes formes d'interactions au sein des arènes délibératives, et comment bien articuler la délibération proprement dit à des procédures décisionnelles alternatives en cas d'incapacité de parvenir à un accord partagé ? Rappelons que dans la section 3.3. portant sur le cube démocratique et le design institutionnel des dispositifs participatifs, nous avons abordé l'« axe de la délibération »

⁵⁶⁸ Cette conception « agonistique » de la démocratie est notamment défendue par Chantal Mouffe, *Le politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, La Découverte, Paris, 1994, et Simone Chambers, « Deliberative democratic theory », *Annual Review of Political Science*, vol. 6, 2003, 307-326.

⁵⁶⁹ Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *op. cit.*, p. 68-69.

afin de préciser les modalités du processus délibératif et décisionnel (figure 2). Nous avons insisté sur le fait que la participation citoyenne doit privilégier la délibération et/ou la négociation, et recourir au besoin à des méthodes d'agrégation et de marchandage (*bargaining*). Or, la délibération ne s'oppose-t-elle pas à la négociation, et la négociation se distingue-t-elle vraiment du marchandage entre antagonistes qui utilisent leur pouvoir pour maximiser leur intérêt personnel ?

Pour décortiquer ces nuances, nous utiliserons un « gradient de la négociation » analogue à l'échelle de participation de Sherry Arnstein, laquelle visait à analyser les différences de degré de pouvoir citoyen au sein des dispositifs de participation publique. Contrairement à la conception classique de l'idéal délibératif, qui oppose fortement délibération et négociation, Mansbridge et *al.* utilisent plutôt la distinction entre interactions coercitives et non-coercitives pour dégager deux types de négociation : les formes non-coercitives de négociation qui peuvent être incluses dans la catégorie plus générale de délibération, puis les formes de négociation où les acteurs utilisent leur pouvoir pour contraindre leur adversaire afin d'obtenir davantage de gains⁵⁷⁰. Nous expliquerons plus loin comment il est possible d'intégrer des formes non-délibératives de négociation ou d'agrégation dans la mesure où ces procédures doivent succéder à une délibération vraiment inclusive et démocratique.

Les multiples formes de « négociation délibérative » permettent d'inclure les intérêts personnels et les conflits d'intérêts en parvenant à différents types d'« accords » au sens large, c'est-à-dire à des situations où les participants considèrent que les décisions sont justes ou équitables⁵⁷¹. Il est possible de distinguer quatre types d'accords découlant des processus de délibération : la convergence, les accords incomplètement théorisés, les négociations intégratives, et les négociations distributives pleinement coopératives. Ensuite, il est possible d'avoir recours à des processus non-délibératifs comme la négociation entre antagonistes ou une procédure agrégative. Ces différents types d'accords peuvent être situés

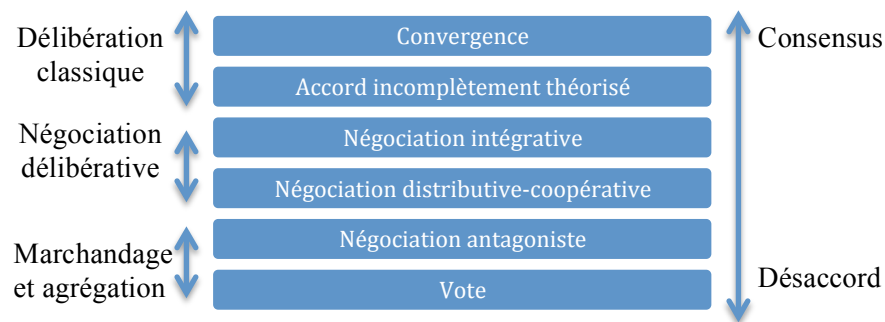
⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁷¹ Amy Gutmann, Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, *op. cit.*, p. 69-73 ; Jane Mansbridge, « Deliberative and non-deliberative negotiations », Harvard Kennedy School Working Paper RWP09-010, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2009.

sur le gradient de la négociation qui permet de visualiser le degré plus ou moins prononcé de convergence ou de divergence dans les décisions finales, celles-ci allant d'un consensus substantiel à une décision par vote pour trancher une situation où le désaccord s'avère trop important (voir figure 10).

Dans le cas de la *convergence*, les participants parviennent à une décision commune pour les mêmes raisons en formant un consensus substantiel. Il s'agit en quelque sorte de l'idéal-type de la délibération, où les individus amènent des faits et des points de vue différents, expriment leurs intérêts et révisent leurs préférences au gré de l'argumentation rationnelle, pour finalement parvenir à une solution optimale et une compréhension partagée du bien commun. Lorsque la délibération mène au consensus, elle permet de générer plusieurs qualités dont le respect mutuel, la confiance, l'agentivité collective et la satisfaction des membres du groupe⁵⁷².

Figure 10 : Gradient de négociation



Lorsque les participants arrivent à une décision collective pour des raisons différentes, nous sommes en présence d'un *accord incomplètement théorisé*. Bien que ces accords peuvent sembler moins robustes que les consensus substantiels, ils présentent de nombreux avantages pratiques soulignés par Cass Sunstein : ils restent ouverts à une évolution future, permettent de parvenir à décisions effectives dans un temps limité, encouragent l'humilité et le respect mutuel dans les sociétés plurielles⁵⁷³. Ce type d'accords incomplets ne permet

⁵⁷² Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *op. cit.*, p. 70.

⁵⁷³ Cass R. Sunstein, *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford University Press, New York, 1996, p. 35–61.

pas de respecter le critère de justification mutuelle jusqu'au bout, mais les raisons invoquées par les participants respectent la norme de réciprocité. Cela permet de combiner un désaccord raisonnable sur les « principes ultimes » qui justifient la décision collective, tout en parvenant à un accord réel sur le résultat de la délibération.

De leur côté, les solutions intégrées correspondent à des accords « gagnant-gagnant » découlant d'un processus délibératif visant à surmonter un conflit initial. À l'instar des accords incomplètement théorisés, les participants arrivent à s'entendre sur une décision commune pour des raisons différentes, mais ils y parviennent via une *négociation intégrative* cherchant à dégager des gains mutuels dans une situation qui implique des divergences d'intérêts matériels au départ. Nous nous éloignons donc du modèle classique de la délibération, car il ne s'agit plus seulement d'établir des normes communes, mais bien de trouver une situation collectivement avantageuse du point de vue matériel et stratégique. « Integrated solutions are possible only when the parties have different valuations of the different aspects of the negotiation and can discover a way of exploiting those different valuations for joint gain. Because in the end the parties have no need to compromise, integrated solutions might be said to “dissolve” a conflict or show that a perceived conflict was only apparent. »⁵⁷⁴

Ensuite, les *négociations distributives et coopératives* parviennent à dégager des accords communs, mais à la différence des solutions intégrées, elles impliquent des résultats à somme nulle (et non des accords *win-win*). Après avoir délibéré sur le contenu de leurs intérêts divergents et sur les principes d'équité pour parvenir à des décisions collectives mutuellement avantageuses, les participants s'entendent sur des décisions qu'ils considèrent comme étant suffisamment équitables⁵⁷⁵. Nous avons donc moins affaire à un *consensus* qu'à un *compromis* , mais nous restons toujours dans l'espace général de la délibération parce que la négociation n'implique pas l'utilisation de moyens de pression contre l'adversaire. Une négociation pleinement coopérative suppose l'égalité de statut et de ressources entre les participants, le respect des normes délibératives comme la justification

⁵⁷⁴ Jane Mansbridge *et al.* , « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *op. cit.* , p. 71.

⁵⁷⁵ *Ibid.* , p. 72.

mutuelle, et la volonté de parvenir à un accord commun sans contraindre autrui par des menaces.

Or, lorsque les conflits d'intérêts et les asymétries de pouvoir entre participants sont trop importants, il peut parfois s'avérer nécessaire d'utiliser une forme ou une autre de négociation non-délibérative, comme la *négociation entre antagonistes*⁵⁷⁶. Les participants peuvent arriver à des accords négociés qu'ils considèrent comme équitables, mais ils y parviennent en utilisant des moyens non-délibératifs comme les menaces et les promesses, les ressources matérielles ou d'autres moyens de pression. Habermas lui-même reconnaît que les délibérations réelles impliquent souvent diverses formes de négociation et de marchandage, mais le pouvoir de négociation devrait tout de même être réparti largement entre les participants pour parvenir à une entente équitable (*fair bargain*). Dans son livre *Between Facts and Norms*, Habermas souligne : « the procedures should provide all the interested parties with an equal opportunity for pressure, that is, an equal opportunity to influence one another during the actual bargaining, so that all the affected interests can come into play and have equal chances of prevailing. »⁵⁷⁷

Néanmoins, il peut sembler contradictoire de réintroduire des « formes coercitives » de communication dans les arènes délibératives après avoir exclu ce genre d'interactions par les normes générales de la délibération. Évidemment, il ne s'agit pas ici de tolérer insultes, invectives et bagarres comme des formes légitimes d'arguments ou une façon appropriée de régler des conflits, mais plutôt de reconnaître que les procédures démocratiques doivent prendre sérieusement en compte la question du pouvoir afin de garantir les décisions les plus légitimes, inclusives et équitables possibles selon les circonstances. En d'autres termes, si nous croyons que l'exercice du pouvoir est inévitable dans la sphère politique, alors nous devons, à l'instar de Madison, concevoir les institutions démocratiques qui incorporent le pouvoir au lieu de l'ignorer⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, p. 90.

⁵⁷⁷ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, 1996, p. 166-167.

⁵⁷⁸ Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *op. cit.*, p. 93.

11.4. Les fonctions du vote

En dernier lieu, lorsqu'il est impossible d'arriver à un accord à travers la délibération ou la négociation (coopérative ou antagoniste), il est toujours possible d'avoir recours à des mécanismes démocratiques non-délibératifs comme le vote. Il peut sembler étrange de réhabiliter une procédure agrégative à ce stade-ci, surtout après avoir tant chanté les vertus épistémiques, éthiques et pratiques de la délibération dans les sections précédentes. Par exemple, le fait de voter n'induit pas en lui-même une réflexion sur les préférences, ne favorise pas la compréhension mutuelle, et ne requiert pas une justification publique des raisons qui nous poussent à choisir une option plutôt qu'une autre.

Par contre, le vote possède une caractéristique indéniable dont ne dispose pas la délibération ; il permet à chaque personne d'avoir un poids égal dans la décision, alors qu'il est impossible que tous les membres d'une communauté politique puissent se faire entendre lors d'une discussion. Il y a des contraintes pratiques insurmontables, notamment au niveau temporel, qui fait en sorte qu'il n'est pas possible pour chaque individu de prendre un temps de parole égal au-delà de quelques dizaines de personnes. Comme les débats ne peuvent pas durer éternellement et qu'il faut inévitablement prendre des décisions pour faire fonctionner l'action publique et les institutions démocratiques, le processus de vote permet de garantir un respect égal à chaque citoyen selon le principe « une personne, un vote ». En un certain sens, le vote est donc davantage inclusif et égalitariste que la délibération qui, dans les faits, ne permet pas à tous et chacun de peser de manière égale dans la discussion.

Pour que le vote puisse avoir une pleine légitimité, il est nécessaire que la procédure de vote soit justifiée et approuvée par un processus délibératif, et que chaque vote soit précédé d'une délibération inclusive et authentique afin de permettre une justification mutuelle, la réflexion des préférences individuelles, l'intégration des perspectives et la sélection des meilleures options soumises au public⁵⁷⁹. Comme le note Landemore, le vote doit

⁵⁷⁹ *Ibid.*, p. 86.

compléter, et non pas *remplacer*, la délibération, d'autant plus que le vote ne peut pas en lui-même formuler les options qui seront soumises au choix des membres⁵⁸⁰.

Il existe également des arguments épistémiques en faveur de procédures agrégatives comme le vote majoritaire, à l'instar du théorème du jury de Condorcet, le « miracle de l'agrégation », ou le théorème de Scott Page et Lu Hong sur la sagesse des foules⁵⁸¹. Nous n'approfondirons ici pas les vertus épistémiques des mécanismes agrégatifs, d'autant plus qu'ils font face à différents problèmes soulignés par le théorème d'impossibilité d'Arrow, les biais systématiques, et les citoyens mal informés (*informational free riding*)⁵⁸². Par ailleurs, la logique de notre exposé ne vise pas à défendre l'agrégation en soi, mais bien à préciser comment le vote permet de compléter un processus délibératif plus large. Notre argument se résume comme suit : la valeur épistémique du vote est d'autant plus grande qu'elle découle d'une délibération rationnelle et inclusive. Comme le souligne Seyla Benhabib :

[majority rule] is a fair and rational decision procedure, not because rationality lies in numbers but [because]... if a large number of people see certain matters a certain way as a result of following certain kinds of rational procedures of deliberation and decision-making, then such a conclusion has a presumptive claim to being rational until shown to be otherwise.⁵⁸³

Dans le même ordre d'idées, Cristina Lafont soutient que le fardeau de la preuve ne repose pas sur le vote lui-même mais sur le processus délibératif, ou plus précisément sur les arguments qui n'ont pas été capables de convaincre la majorité de prendre une autre décision à un instant donné⁵⁸⁴. Le vote joue ici le rôle d'un *indicateur* de la volonté générale, ou plus précisément de la « volonté de tous »⁵⁸⁵ pour emprunter le langage de Rousseau, laquelle permet d'obtenir une certaine approximation de l'intérêt commun

⁵⁸⁰ Hélène Landemore, *Collective Wisdom*, *op. cit.*, p. 146

⁵⁸¹ Pour un examen plus détaillé de ces perspectives, voir *Ibid.*, p. 147-184.

⁵⁸² Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*. 2nd ed., Wiley, New York, 1953 ; Bryan Caplan, *The Myth of the Rational Voter : Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press, Princeton, 2007 ; Gerry Mackie, « Rational Ignorance and Beyond » in *Collective Wisdom*, *op. cit.*, p. 290-318.

⁵⁸³ Seyla Benhabib, *Democracy and Difference*, *op. cit.*, p. 72.

⁵⁸⁴ Cristina Lafont, « Is the ideal of a deliberative democracy coherent? » dans Samantha Besson, José Luis Martí (dir.), *Deliberative Democracy and Its Discontents*, Ashgate, Burlington, 2006, p. 18-19.

⁵⁸⁵ Jean-Jacques Rousseau, *Le contrat social, livre II, chap. III*, *op. cit.*, p. 68-69.

lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à un consensus. Dans cette perspective, le vote soutient la légitimité du conflit ou du désaccord tout en présentant un substitut utile pour adopter des décisions collectives lorsque l'unanimité n'est pas au rendez-vous. « A vote signals both the passing of a belief that decisions have a correct solution and the introduction of a procedural substitute for common interest. »⁵⁸⁶

Il faut également souligner que l'approximation de l'intérêt commun par le vote est *faillible*, notamment parce qu'il peut combiner les échecs épistémiques potentiels de la délibération et de l'agrégation. Même si les vertus épistémiques de la délibération peuvent influencer la qualité des décisions, nous ne pouvons pas tout à fait présumer que les préférences réelles des individus correspondent aux préférences exprimées lors de la discussion. Elster remarque que « certaines méthodes d'agrégation des préférences sont en effet telles que, pour l'individu, il peut être payant d'exprimer de fausses préférences ; en d'autres termes, dans certains cas, le résultat sera plus conforme à ses préférences réelles s'il choisit de ne pas exprimer sincèrement ces dernières. »⁵⁸⁷ Cela veut-il que l'agrégation découlant d'une délibération incitera les individus à ne pas être sincères lors de la discussion afin de maximiser leurs chances de remporter le vote ? Même en supposant que les individus cherchent à maximiser leur intérêt personnel, la répétition des délibérations à travers le temps pourrait limiter ce genre de situations, à la manière d'un dilemme itératif du prisonnier qui incite les individus à coopérer⁵⁸⁸.

Par ailleurs, le fait d'inclure une procédure agrégative dans le processus de délibération fait en sorte que les participants doivent respecter certaines normes délibératives au moment du vote. Ce n'est pas comme si les citoyens devaient d'une part respecter les normes de respect mutuel, de réciprocité, de coopération et de justification durant la discussion, puis adopter subitement la logique de l'égoïsme rationnel lors du vote. En d'autres termes, il ne s'agit

⁵⁸⁶ Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1983, p. 13

⁵⁸⁷ Jon Elster, « Le marché et le forum », *op. cit.*, p. 126.

⁵⁸⁸ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 1984.

pas de *juxtaposer* deux procédures opposées dans une séquence temporelle, mais d'*intégrer* un mécanisme agrégatif à l'intérieur d'un cadre délibératif plus large. Cela aura pour effet que la délibération influencera directement la nature du vote, et inversement.

The process of voting is integrated with deliberation, and not just complementary to it, when the deliberation structures the voting, for example by ruling out options, creating single-peaked (or other) preference orderings, or, on a more macro level, choosing the form of voting itself. The expectation of voting also structures deliberation, for example by forcing the choices into a simple yes-or-no vote. When participants fail to disclose information or otherwise game the deliberation knowing it will end in majority rule, these efforts at structure impede good deliberation.⁵⁸⁹

Bien évidemment, il n'y a pas de façon de s'assurer que les individus respecteront les normes de la bonne délibération lors du vote, surtout si celui-ci est secret. Mais cela n'empêche pas que les normes délibératives puissent conduire les individus à prendre leurs responsabilités épistémiques avec le temps. Par exemple, les citoyens doivent d'abord s'engager à délibérer avec les autres participants, écouter attentivement les opinions contraires, fournir des justifications et être prêts à réviser leurs positions afin d'atteindre le bien commun ou une décision équitable pour toutes les personnes concernées. Au moment du vote, le citoyen peut faire face à différentes situations : si une option semble représenter un consensus relativement substantiel dégagé à travers la délibération (convergence), alors il devrait voter pour cette option. Si aucune option ne fait consensus, mais que la discussion a permis de dégager un accord relativement équitable (accord incomplètement théorisé, solution intégrée ou entente issue d'une négociation coopérative), alors le citoyen devrait voter en ce sens. Par contre, si le désaccord est trop important et que le vote semble plutôt reposer sur une simple logique d'agrégation d'intérêts particuliers et de valeurs en compétition, alors le citoyen devrait se sentir libre de voter selon ses préférences individuelles, ses convictions ou ce qu'il croit être juste et bon malgré la discorde⁵⁹⁰.

Certains pourront objecter qu'il s'agit là d'idéaux régulateurs bien nobles, mais que dans les faits les individus n'agiront pas tous comme des citoyens vertueux, et qu'une procédure agrégative ouvrira tout grand la porte à la domination des intérêts particuliers dans la

⁵⁸⁹ Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *op. cit.*, p. 88-89.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p. 90.

décision. Mais prenons l'exemple d'une situation où la délibération permettrait de dégager clairement un point de convergence justifié par de nombreux arguments, alors que le vote final donnerait un résultat tout à fait contraire. Dans ce cas, les individus n'auraient pas pris leurs responsabilités épistémiques, et la rationalité stratégique aurait complètement détrôné les normes de la délibération. La décision n'apparaîtra pas comme étant pleinement légitime, et il est assez probable qu'elle ne soit pas optimale, ou du moins qu'elle ne représentera pas vraiment l'intérêt commun.

Pour éviter ce genre de situations, il est possible d'utiliser le vote non pas comme une procédure automatique, mais comme une règle facultative pouvant être utilisée au besoin, comme lorsque le président d'assemblée pose la question : « est-ce que quelqu'un demande le vote ? ». Nous pouvons même formuler une hypothèse empirique simple quant à la fréquence d'utilisation des mécanismes d'agrégation : lorsque les délibérations permettront l'identification d'une solution commune, optimale ou équitable, le recours au vote sera inutile ou peu probable. À l'inverse, lorsque la délibération mettra en relief de profonds désaccords et qu'aucune option ne permettra de réconcilier des points de vue divergents, alors l'utilisation d'une procédure agrégative deviendra plus nécessaire et fréquente.

Évidemment, cela peut sembler une stratégie pour contourner la difficulté plutôt que de la régler, et ne pas représenter une réponse satisfaisante pour décrire un processus décisionnel robuste dans des circonstances non-idéales. Malgré tout, l'argument consiste simplement à montrer qu'il est possible et même souhaitable de combiner plusieurs procédures complémentaires (délibératives et agrégatives) selon des contextes particuliers. De plus, il semble plutôt difficile de déterminer *a priori* quel doit être l'équilibre exact entre ces modalités indépendamment des situations concrètes et des enjeux discutés. La nature plutôt « spéculative » de cette section vise plutôt à envisager différents scénarios ou possibilités logiques, afin de mettre en évidence le fait que la discussion et le vote ne s'opposent pas comme des choix binaires, mais comme des options possibles situées sur un continuum ou un gradient de négociation qui admet une pluralité de stratégies à adopter pour concilier différents facteurs en tension comme l'efficacité et l'inclusion.

Somme toute, le gradient de négociation et le vote permettent de tracer un portrait plus réaliste des délibérations pratiques et de leur articulation au processus décisionnel. L'objectif ultime de la délibération reste le consensus, mais il est possible d'intégrer d'autres procédures non-délibératives pour tenir compte des conditions non-idéales dans lesquelles s'effectuent la majorité des débats démocratiques. L'intégration du vote ne repose donc pas d'abord sur ses vertus intrinsèques, mais sur des considérations pratiques, d'ordre instrumental, afin de concilier le potentiel épistémique de la délibération et la nécessité évidente qu'à un moment donné, pour des raisons d'efficacité, il faut cesser de discuter et décider. Maintenant que nous avons dégagé les normes générales d'une délibération inclusive, regardons de plus près comment celles-ci s'appliquent dans le contexte particulier du conseil de quartier, dont l'institution délibérative centrale est l'assemblée citoyenne.

Chapitre 12 : Design institutionnel du conseil de quartier

12.1. Une assemblée citoyenne ouverte à tous

À quoi ressemble un conseil de quartier décisionnel, et quel est son mode de fonctionnement ? Tout d'abord, il faut souligner deux différences majeures entre l'innovation démocratique que nous proposons dans cette thèse et les conseils de quartier « réellement existant » dans différentes villes du monde, comme à Québec ou à Paris⁵⁹¹. La première distinction repose sur le mode de sélection des participants (limité ou ouvert) alors que le second point de démarcation renvoie à l'autorité publique de ces institutions (caractère consultatif ou décisionnel). Il va sans dire que ces deux caractéristiques ont un impact direct sur la nature des délibérations, lesquelles doivent essayer de concilier plusieurs principes en tension : l'inclusivité de la participation, la qualité du processus délibératif, ainsi que le caractère juste et équitable des décisions qui en découlent. Nous commencerons d'abord par indiquer les limites des conseils de quartier actuels afin de mettre en relief la spécificité du design institutionnel du conseil de quartier décisionnel, ou plus précisément de l'assemblée citoyenne qui constitue le cœur de ce dispositif participatif et délibératif.

D'une part, les conseils de quartier « ordinaires » sont généralement composés d'élus municipaux et de citoyens sélectionnés par un mécanisme quelconque. Par exemple, les sept conseils de quartier du XX^e arrondissement de Paris qui voient le jour en 1995 sont présidés par le maire, animés par le délégué de quartier et composés de 39 membres dont : 13 élus du conseil d'arrondissement, 13 membres « proposées par le maire parmi les personnes représentatives de la vie associative, culturelle, économique et sociale du quartier », et 13 citoyens désignés par tirage au sort⁵⁹². De leur côté, les conseils de quartier

⁵⁹¹ Nous prenons l'exemple de la ville de Québec et de Paris à cause de l'abondante littérature sociologique et scientifique disponible sur ces dispositifs participatifs. Au Québec, seules les villes de Québec, Rouyn-Noranda et Val-d'Or possèdent des conseils de quartier, alors qu'en France la loi Vaillant adoptée en 2002 oblige leur création pour toutes les communes de plus de 80 000 habitants. Pour une analyse des conseils de quartier de Val-d'Or, voir Thomas Deshaies, « Conseils de quartier : une structure sous-utilisée et mal-utilisée, *L'écho abitibien*, 11 juillet 2016 <http://www.lechoabitibien.ca/actualites/politique/2016/7/11/conseils-de-quartier--une-structure-sous-utilisee-et-mal-utilise.html>

⁵⁹² Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », *op. cit.*, p. 373-374.

de Québec sont composés de neuf membres (quatre hommes, quatre femmes, un représentant du milieu des affaires) qui sont élus pour deux ans, ainsi qu'un membre du conseil municipal (sans droit de vote)⁵⁹³.

Pour reprendre la typologie de l'axe de la participation développée dans la section 3.3. (figure 1), les conseils de quartier traditionnels représentent donc des mini-publics composés de représentants élus, de professionnels de la société civile (*professional stakeholders*), de parties prenantes citoyennes (*lay stakeholders*), et de citoyens ordinaires sélectionnés de manière aléatoire. Bien que l'ensemble des résidents du quartier soient invités à participer aux réunions mensuelles de ce conseil de « citoyens-experts » et aux consultations publiques organisées ponctuellement, la participation citoyenne est essentiellement limitée à un nombre restreint d'individus triés sur le volet. C'est pourquoi Loïc Blondiaux désigne les conseils de quartier comme des « instances de représentation additionnelles », qui « viennent en renfort et non en substitut de la démocratie représentative issue du suffrage universel »⁵⁹⁴.

D'autre part, les conseils de quartier traditionnels disposent d'une autorité publique confinée à la sphère de l'influence communicationnelle, les recommandations et la consultation (figure 3). À Paris, « leurs attributions sont celles d'une commission consultative du conseil d'arrondissement [...] ayant faculté de propositions et de suggestion, de vœux et d'initiative sur tous les aspects de la vie du quartier »⁵⁹⁵. À Québec, ces institutions ont surtout pour fonction de formuler des demandes d'opinion auprès de la Ville, organiser des consultations publiques, informer les citoyens sur différents projets, organiser des fêtes de quartier, verser de petites subventions à des groupes locaux, etc.⁵⁹⁶ Or, leur champ d'action demeure flou aux yeux des citoyens, surtout en ce qui a trait à l'urbanisme local où ceux-ci sont appelés à se prononcer seulement lorsque les projets nécessitent des modifications du zonage. Comme le souligne Laurence Bherer :

⁵⁹³ Laurence Bherer, « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? », *op. cit.*, p. 46.

⁵⁹⁴ Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », *op. cit.*, p. 374.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 373.

⁵⁹⁶ Laurence Bherer, « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? », *op. cit.*, p. 49.

La consultation sert ainsi à préciser l'usage général du quartier ou d'un secteur de celui-ci plutôt qu'à juger si un projet particulier répond à la vision du quartier qu'ont les membres. Cela fait en sorte que l'action des conseils de quartier est principalement intemporelle et abstraite. Au total, le processus participatif québécois permet difficilement aux citoyens de mesurer les effets directs de leur participation et donne une apparence de technicité, plus que de priorisation concrète de valeurs politiques dans l'aménagement urbain.⁵⁹⁷

La portée restreinte de la participation et les pouvoirs limités des conseils de quartier en font des exemples patents de *participation triviale*, laquelle se traduit par « l'absence de volonté politique effective et l'indifférence générale du public », seulement 50 à 100 citoyens assistant en moyenne aux réunions mensuelles du quartier dans le cas de Paris⁵⁹⁸. De plus, une certaine méfiance à l'endroit de ces institutions est alimentée par les conseils d'arrondissements et les « représentants de ces instances inframunicipales qui les perçoivent comme des instances rivales en matière de démocratie de proximité »⁵⁹⁹. Nous avons donc affaire à une tension, voire à une querelle de légitimité politique entre deux types d'instances de démocratie locale ; la première favorise la participation et la délibération sans disposer d'un réel pouvoir de décision, tandis que la seconde possède une autorité publique sans recourir à la participation citoyenne et une délibération authentique. Cette rivalité sur le plan démocratique se jumelle à une perte d'efficacité sur le plan politico-administratif, car nous avons affaire à deux institutions dont les fonctions se recoupent largement, avec une double représentation (de parties prenantes citoyennes et d'élus municipaux) et deux espaces à investir pour les citoyens qui souhaitent influencer les décisions qui touchent leur vie.

Un argument pourrait être formulé pour justifier la pertinence de conserver ce genre de conseils de quartier, lesquels permettent d'éduquer les citoyens et d'avoir une certaine influence sur les décisions du conseil municipal. Par exemple, une analyse des demandes de consultation et d'opinion permet de montrer que 81% des avis des conseils de quartier

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 50.

⁵⁹⁸ Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », *op. cit.*, p. 339 et 385.

⁵⁹⁹ Laurence Bherer, « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? », *op. cit.*, p. 53.

ont été suivis par la ville de Québec en 1999⁶⁰⁰. Or, « les demandes d'opinion touchent des questions mineures et s'adressent seulement aux neuf membres, non à l'ensemble de la population »⁶⁰¹. Par ailleurs, le fait que les recommandations des conseils de quartier soient accueillies favorablement par la ville dépend de caractéristiques contingentes comme la composition particulière de l'administration municipale pendant un mandat déterminé, laquelle peut être plus ou moins ouverte ou autoritaire selon les circonstances. Par exemple, si nous examinons les conseils de quartier sous l'administration du maire de Québec, Régis Labeaume, pour la période allant de 2007 à 2017, il est fort probable que l'influence de ces institutions de proximité sur les décisions du conseil municipal aurait considérablement diminuée⁶⁰².

Face à la piètre performance des conseils de quartier sur le plan de l'extension de la participation citoyenne et de l'influence sur l'action publique, nous proposons plutôt de créer des assemblées citoyennes selon le modèle des *town meetings* de la Nouvelle-Angleterre. Outre le fait de disposer d'un réel pouvoir décisionnel (autorité directe des citoyens sur les décisions publiques), leur particularité première réside dans leur mode de sélection complètement ouvert, ce qui en fait le dispositif le plus inclusif sur l'échelle de la participation (figure 1) et le plus puissant (*empowered*) sur l'échelle de l'autorité publique. Certains sceptiques souligneront sans doute qu'il est anachronique, indésirable, voire impossible de transposer ce modèle issu du XVII^e siècle dans le cadre des sociétés complexes de la modernité tardive. Aux États-Unis, les *town meetings* existent toujours dans environ 1000 villages (*towns* ou petites villes, dont 230 au Vermont), mais il s'agit généralement de communes rurales qui n'ont rien à voir avec les grandes agglomérations urbaines et métropolitaines qui constituent l'arrière-plan géographique et sociopolitique de cette thèse. Cela soulève donc un enjeu de *transférabilité*, qui consiste à prendre une institution particulière adaptée à un contexte donné pour l'insérer dans un nouveau cadre social, politique et culturel.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 47.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 47.

⁶⁰² Il est impossible pour nous d'appuyer empiriquement cette affirmation qui demanderait une étude approfondie de sociologie politique sur ce cas de figure, bien que certains signes d'hostilité de Labeaume à l'endroit des conseils de quartier soit visibles dans l'espace public. Voir Isabelle Porter, « La Ville de Québec veut réformer les conseils de quartier », *Le Devoir*, 29 avril 2011.

Si cette opération ne va pas sans soulever d'importants défis sur le plan conceptuel et institutionnel (nous y reviendrons), il n'est pas impossible d'instituer des *town meetings* en milieu urbain afin de démocratiser les grandes villes par une décentralisation effective des pouvoirs et la mise en place d'un cadre délibératif pouvant accueillir des milliers d'habitants. Il existe d'excellents exemples contemporains d'une démocratie participative à large échelle en milieu urbain : le système participatif de police de proximité de la ville de Chicago, le budget participatif de Porto Alegre, qui est basé sur des assemblées de quartier ouvertes à tous, ou encore le système de planification démocratique décentralisé basé sur l'autogouvernement des villages et des municipalités dans l'État du Kerala en Inde⁶⁰³. Évidemment, comme il s'agit de dispositifs participatifs relativement différents des *town meetings*, nous devons également faire référence à la littérature scientifique consacrée à cette institution particulière pour étayer nos propos en tenant compte de certaines données empiriques⁶⁰⁴.

Cela étant dit, pourquoi faut-il fonder le conseil de quartier décisionnel sur une assemblée ouverte à tous ? Le fait de sélectionner quelques individus par l'élection ou le tirage au sort ne serait-il pas davantage un gage d'efficacité et de représentativité ? Le principal argument en faveur de l'assemblée citoyenne consiste dans la nécessité d'élargir au maximum la portée de la participation, et ce pour deux raisons. D'une part, selon notre conception de la justice politique élaborée dans la partie 1.1., le principe démocratique réside dans la capacité pour chaque personne de prendre part aux décisions collectives qui affectent sa vie. D'autre part, le potentiel épistémique de la démocratie délibérative augmente avec la diversité cognitive des participants, ce qui milite en faveur d'une inclusion large de l'ensemble des personnes concernées au sein de la délibération publique.

⁶⁰³ Archon Fung, « Deliberative Democracy, Chicago Style : Grass-roots Governance in Policing and Public Education », *op. cit.*, p. 111-143 ; Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », *op. cit.* p. 45-76 ; Patrick Heller, T.M. Thomas Isaac, « Democracy and Development : Decentralized Planning in Kerala » *op. cit.*, p. 77-110.

⁶⁰⁴ Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1983 ; John F. Zimmerman, *The New England Town Meeting. Democracy in Action*, Praeger, Westport, 1999 ; Frank M. Bryan, *Real Democracy. The New England Town Meeting and How It Works*, University of Chicago Press, Chicago, 2004.

Or, ces arguments qui ont été élaborés dans les deux premières parties de la thèse rencontrent quelques objections *pratiques*, c'est-à-dire des contraintes matérielles qui peuvent limiter la portée de ces idéaux dans le contexte des grandes villes contemporaines. Les cinq principaux défis auxquelles doivent faire face les assemblées ouvertes sont : a) les relations face-à-face ; b) le très grand nombre de participants ; c) l'homogénéité des citoyens mobilisés ; d) les exigences temporelles élevées pour les individus ; e) la qualité des délibérations. Si nous parvenons à répondre à chacun de ces défis pratiques, nous aurons alors montré qu'un modèle de démocratie participative basé sur un système décentralisé d'assemblées citoyennes est non seulement *désirable*, mais que cette option représente une alternative politique *viable*.

12.2. Les relations en face-à-face

L'une particularité des assemblées citoyennes est qu'elles donnent un caractère concret et affectif aux délibérations par un contact face-à-face entre de nombreux citoyens. Ce type de communication offrirait un niveau plus élevé de familiarité aux réunions publiques, en renforçant la confiance, la cohésion sociale, la compréhension mutuelle et la réciprocité dans les discussions. Selon Young, le fait de privilégier la démocratie directe de face-à-face supposerait un idéal de la communauté comme coprésence des sujets, où les relations sociales immédiates permettraient de façonner une expérience commune et partagée⁶⁰⁵. Néanmoins, nous ne sommes pas obligés d'endosser le « rêve rousseauiste » critiqué à juste titre par Young et Foucault, c'est-à-dire le mythe d'une « société transparente, à la fois visible et lisible dans chacune de ses parties »⁶⁰⁶, ni même une vision communautariste privilégiée par des adeptes des relations face-à-face comme Michael Sandel, Benjamin Barber ou Murray Bookchin⁶⁰⁷. En effet, il s'agit plutôt de cerner les effets spécifiques du contact face-à-face sur les délibérations publiques pour identifier les vertus et les travers

⁶⁰⁵ Iris Marion Young, *The Politics of Difference*, op. cit., p. 229-234.

⁶⁰⁶ Michel Foucault, « L'œil du pouvoir », préface à Jeremy Bentham, *Le Panoptique*, Belfont, Paris, 1977, p. 13.

⁶⁰⁷ Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982 ; Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Oakland, 1984 ; Murray Bookchin, *Une société à refaire. Vers une écologie de la liberté*, Écosociété, Montréal, 2010.

potentiels des assemblées publiques, à l'instar de Jane Mansbridge qui cherche à dégager les conséquences positives et négatives de ce type de communication sur les participants.

Experiences teaches us that in practice face-to-face contact increases the perception of likeness, encourages decision making by consensus, and perhaps even enhances equality of status. It does this in a variety of ways. On the positive side, it seems to increase the actual congruence of interests by encouraging the empathy by which individual members make one another's interests their own. It also encourages the recognition of common interest by allowing subtleties of direct communication.⁶⁰⁸

Ainsi, une délibération en face-à-face constitue une forme de communication *incarnée* qui laisse une large place au langage non-verbal et à l'empathie, qui permet à chacun d'adopter la perspective de « l'autre concret » selon les termes de Seyla Benhabib, ce qui renforce en retour le sentiment de réciprocité, de responsabilité, de rapprochement (*bonding*), de partage et de solidarité⁶⁰⁹. Nous pouvons donc considérer que les relations face-à-face permettent de renforcer les normes, les attitudes et les dispositions favorables à la démocratie délibérative, du moins dans certaines situations.

Évidemment, il serait naïf d'aborder seulement les aspects positifs des interactions directes entre citoyens, car celles-ci peuvent également favoriser la « pensée de groupe » ou le conformisme, via la peur d'exprimer des opinions contraires qui pourraient amener le jugement défavorable d'autrui. Dans ce cas, il est fort probable que le consensus ne soit pas authentique et n'amène pas un degré suffisant légitimité aux décisions. Comme le remarque à juste titre Mansbridge, lorsque qu'il y a suffisamment d'intérêts partagés et que la délibération mène à un véritable consensus, alors le contact face-à-face permet de renforcer l'empathie, l'écoute, l'apprentissage, la révision des opinions, et la joie au sein du groupe. À l'inverse, la présence de conflits peut amener des émotions négatives qui ne seront pas sans effet sur la participation, l'inclusion et la délibération.

Even in representative systems, an aversion to conflict leads citizens avoid discussing politics ; in face-to-face assemblies, similar aversions have more profound effects. Some people do not attend meetings because they know in advance that they will get upset. If they do attend, they may still need the support of a faction before they can find courage enough to enter the fray. They

⁶⁰⁸ Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, op. cit., p. 33

⁶⁰⁹ Seyla Benhabib, *Critique, Norm and Utopia : A Study of the Foundations of Critical Theory*, Columbia University Press, New York, 1986, p. 341.

may hold back what they have to say until they lose control and become too angry to listen. Fear of conflict leads those with influence in a meeting to suppress important issues rather than letting them surface and cause disruption. It leads them to avoid the appearance of conflict by pressing for unanimity.⁶¹⁰

Toutes les personnes qui ont déjà participé à des assemblées ont fort probablement déjà vécu soit un mélange d'émotions négatives (frustration, colère, anxiété), soit une aversion au conflit, soit l'adoption timide de l'opinion dominante à cause de la pression sociale induite par les relations en face-à-face. Le premier défi pratique de l'assemblée ouverte est donc celui qui découle de la nature même de cette institution, qui met en contact direct les citoyens qui doivent avoir le courage de prendre la parole, de s'exprimer publiquement sur une question d'intérêt général, de tenter de convaincre l'assemblée et d'être prêt à affronter le jugement d'autrui. L'aversion aux assemblées ouvertes, phénomène que nous pouvons nommer « agoraphobie »⁶¹¹, n'est pas un problème à sous-estimer. Comment peut-on limiter les effets négatifs potentiels de l'assemblée, afin de favoriser une participation et une délibération vraiment inclusive ? Comment peut-on atténuer, voire éliminer en bonne partie les échecs épistémiques des délibérations en face-à-face, et encourager les dispositions positives qui permettent de soutenir et d'intérioriser les normes de respect, de réciprocité, de coopération et de justification mutuelle de la démocratie délibérative ?

Sur le plan du processus délibératif, la présence d'un animateur ou modérateur s'avère essentiel dans la plupart des cas. Les *town meetings* – tout comme les réunions publiques, les assemblées populaires et plusieurs dispositifs participatifs – ont généralement recours à une personne chargée de faire respecter les tours de parole, suivre les procédures, assurer le respect de l'ordre du jour, recadrer les discussions lorsque celles-ci s'éloignent trop du sujet abordé, etc. Il peut parfois s'agir d'un président d'assemblée, dont l'action est souvent axée sur l'application stricte des procédures formelles afin d'assurer un certain ordre dans les délibérations. Il est également possible de diviser les rôles d'animation, de modération et de « gardien du temps », afin d'éviter qu'une seule personne doive assurer l'ensemble de ces fonctions simultanément. Si la personne en charge de la présidence doit veiller au respect

⁶¹⁰ Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, *op. cit.*, p. 34.

⁶¹¹ Nous entendons le terme *agorá* au sens large, lequel peut signifier à la fois le marché, l'assemblée, le discours devant l'assemblée, le lieu où l'on se réunit, ou la place publique, l'agoraphobie désignant ainsi la peur des lieux publics ou des espaces ouverts où il peut y avoir beaucoup de monde.

des règles et de l'ordre du jour, la fonction du modérateur est d'assurer la paix dans l'assemblée, de désamorcer les conflits s'ils deviennent trop violents, bref de modérer l'ardeur des participants pour assurer un climat propice à la discussion⁶¹².

À titre d'exemple, l'*Association pour une solidarité syndicale étudiante*, au Québec, a recours à une personne « gardienne du senti » lors des congrès, son rôle étant de rapporter les malaises, tensions et sentiments généraux de la salle pouvant nuire à la délibération, d'éviter les rapports de domination et les entraves au dialogue afin d'assurer des débats sains au sein de l'assemblée⁶¹³. Bien qu'il ne soit pas possible ici d'élaborer en détail toutes les normes de la délibération devant prévaloir durant les assemblées (nous avons d'ailleurs tracé des balises générales dans la dernière section), l'argument consiste à dire qu'il est essentiel qu'une personne anime les assemblées, agit à titre de médiatrice entre les participants, et fasse surtout preuve de jugement dans l'application des règles. Ainsi, il est probable qu'une application plus stricte des normes délibératives puisse écarter les conflits dès leur apparition, mais parfois au prix de l'atmosphère de l'assemblée et du sentiment de cohésion sociale. Mansbridge remarque à ce titre qu'il est parfois judicieux d'avoir une modération plus décontractée afin de favoriser un climat inclusif ouvert à différentes formes d'expression. « Yet relaxing rules of order helps quiet other fears. It diffuses the formality of the meetings, substitutes a private or familiar atmosphere for a public one, and lets friendly as well as unfriendly feelings come out. Lapses from parliamentary rule can make the townpeople feel more at home. »⁶¹⁴

Par ailleurs, il est important de rappeler aux participants, avant chaque assemblée, l'importance de prendre ses responsabilités épistémiques et civiques afin d'assurer la bonne marche et la qualité de la délibération. Autrement dit, la charge de faire respecter les normes délibératives ne devrait pas uniquement reposer sur la présidence, l'animatrice ou le gardien du senti, mais être également partagée par toutes les personnes présentes. La répétition des assemblées permet également de générer des habitudes et une expérience accumulée sur les bonnes et moins bonnes pratiques de délibération, à la manière d'une

⁶¹² Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, op. cit., p. 65-66.

⁶¹³ Association pour une solidarité syndicale étudiante, *Le petit livre mauve*, Congrès du 18-23 mai 2013, p. 3.

⁶¹⁴ Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, op. cit., p. 66.

sagesse collective comme nous l'avons décrit à la section 10.3. Bref, la démocratie délibérative nécessite une certaine éducation civique, laquelle s'acquiert par l'expérimentation continue de la délibération à travers des assemblées bien ordonnées.

Malgré tout, il peut s'avérer que certains individus garderont tout de même une aversion aux conflits et ne voudront pas exprimer ouvertement leur dissidence par leur prise de parole. Comme il n'est pas possible ni même désirable de forcer tout le monde à s'exprimer, il est important de préserver un poids égal à chaque personne dans le processus décisionnel. D'où l'importance du vote, et parfois même du vote secret, pour déterminer la décision finale de manière équitable. Contrairement au vote à main levée – lequel permet d'afficher publiquement son opinion, de respecter le critère de justification mutuelle et de manifester ouvertement la congruence entre la délibération et la décision finale (ou encore la révision de ses préférences à l'aune de la discussion) – le vote secret préserve l'anonymat afin de limiter drastiquement la pression des pairs sur le jugement final. Cela est-il compatible avec l'idéal délibératif ? Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, le fait que le vote soit précédé d'une délibération large et inclusive permet de favoriser la réflexion des préférences, la sélection des meilleures options, la clarification des désaccords ou la formation de consensus. Il est donc possible de recourir au vote sans problème afin que chacun puisse peser de manière égale dans la décision.

Par contre, le recours systématique au vote secret ne risque-t-il pas de ralentir considérablement le processus délibératif et décisionnel, compte tenu du temps nécessaire pour faire le décompte des voix via un scrutin secret, comparativement à un vote indicatif à main levée ? Or, ce problème est avant tout de nature *technique*, car il existe maintenant des systèmes de vote interactif sans fil capable de mesurer en temps réel les préférences de l'assemblée⁶¹⁵. Cela permet d'accélérer considérablement le processus décisionnel, et même la délibération s'il est possible de montrer qu'un consensus semble se dégager rapidement après quelques arguments. Nous n'aborderons pas ici l'usage des nouvelles technologies numériques (qui seront analysées au chapitre 13), car il s'agit simplement de

⁶¹⁵ L'entreprise montréalaise Feedback Interactif se spécialise dans ce genre d'outils numériques pour faciliter les assemblées. Voir : <http://feedbackinteractif.com/a-propos/>

montrer qu'il est possible de combiner les délibérations et le vote électronique pour éviter certains problèmes inhérents aux interactions en face-à-face.

Enfin, s'il est possible de délibérer de façon virtuelle et de voter en ligne au XXI^e siècle, pourquoi est-il nécessaire d'organiser des assemblées citoyennes qui ont un coût de participation beaucoup plus élevé, notamment sur le plan temporel ? Nous utiliserons ici un argument analogue aux vertus épistémiques de la délibération, laquelle permet de générer une sagesse collective comparativement aux processus agrégatifs qui sont davantage efficaces sur le plan de l'intelligence collective. Comme le note John Gastil dans un article comparant les délibérations en face-à-face et les interactions en ligne, les échanges directs entre participants semblent générer davantage de cohésion sociale et des solutions plus efficaces aux problèmes qui requièrent un jugement qualitatif, contrairement aux discussions virtuelles qui semblent supérieures sur le plan quantitatif, tout en permettant de limiter l'influence négative du statut social sur la délibération.

In the studies reviewed, face-to-face groups tended to be more efficient, more cohesive, and better at handling complex problems that required qualitative judgments. Computer-mediated groups often made better quantitative judgments, sometimes reduced the influence of individual participants' social/professional status on the discussion, and usually resulted in comparable—if not greater—levels of participant satisfaction.⁶¹⁶

Selon Cass Sunstein, les délibérations en face-à-face permettraient d'éviter certaines dérives des discussions virtuelles qui favorisent les enclaves délibératives, la pensée de groupe et l'incivilité, en permettant de renforcer les liens au sein de la communauté, les ponts entre différents groupes (*bridging social capital*), et d'exposer les individus à des perspectives différentes⁶¹⁷. Nous pouvons également évoquer la conception arendtienne de la politique comme expérience de la pluralité qui se manifeste de manière sensible par le partage des paroles et des actions dans l'espace public⁶¹⁸, ou encore des données empiriques qui démontrent que les relations en face-à-face favorisent les expériences

⁶¹⁶ John Gastil, « Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity for Democracy ? », Paper prepared for Workshop on Communication and Civic Engagement, University of Washington, 19-20 may 2000, p. 3.

⁶¹⁷ Cass R. Sunstein, *Republic.Com 2.0*, Princeton University Press, Princeton, 2009.

⁶¹⁸ Hannah Arendt, « Condition de l'homme moderne », dans Hannah Arendt, *L'Humaine Condition*, Gallimard, Paris, 2012, p.65-121.

émotionnelles, la perception de la diversité, la tolérance, la formation de consensus, la cohésion du groupe, la confiance (*social trust*), et une préoccupation plus grande pour l'intérêt de la communauté⁶¹⁹.

Enfin, nous pouvons formuler deux arguments supplémentaires pour mettre en relief les vertus des relations en face-à-face quant à la qualité des décisions qui résultent de ce type d'échanges. D'une part, la délibération en face-à-face semble plus appropriée dans l'arène politique compte tenu de la nature politique des décisions. Comme le souligne Gastil : « Political deliberation involves complex issues, moral conflict, and an inescapable uncertainty about the wisdom of final judgments. Just as complex tasks lend themselves to more democratic methods of group discussion, they might also be better suited to the natural flow of face-to-face interaction. »⁶²⁰ D'autre part, comme la délibération publique implique souvent une grande diversité de participants qui ne se connaissent pas forcément, les désaccords et les conflits d'intérêts doivent être surmontés par un certain degré de compromis et de négociation, lesquels sont facilités par la cohésion du groupe et les ajustements mutuels entre participants qui sont facilités par les discussions en face-à-face⁶²¹.

Pour résumer, les relations face-à-face présentent certains défis à ne pas négliger, mais ceux-ci ne constituent pas des problèmes insurmontables pour la qualité de la délibération. De plus, les assemblées citoyennes présentent un avantage indéniable sur le plan démocratique, en offrant aux membres de la communauté politique la possibilité de se rencontrer, de se voir et d'échanger de manière dynamique dans des espaces permettant de réfléchir collectivement à des enjeux d'intérêt général et de prendre part aux décisions qui affectent l'ensemble de la communauté. Or, les délibérations en face-à-face doivent encore

⁶¹⁹ Young Min Baek, Magdalena Wojcieszak, Michael X. Delli Carpini, « Online versus face-to-face deliberation: Who? Why? What? With what effects? », *New Media & Society*, vol. 14, no. 3, 2011, p. 363–383.

⁶²⁰ John Gastil, « Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity for Democracy ? », Paper prepared for Workshop on Communication and Civic Engagement, University of Washington, 19-20 may 2000, p. 4.

⁶²¹ Stanley M. Gully, Dennis J. Devine, David J. Whitney, « A meta-analysis of cohesion and performance: Effects of level of analysis and task interdependence », *Small Group Research*, vol. 26, no. 4, 1995, p. 497-520.

surmonter un problème important, qui renvoie justement à la taille importante de cette communauté.

12.3. La taille du groupe

Ce qui rend la démocratie directe locale impraticable à première vue dans le contexte des grandes villes contemporaines est sans contredit le nombre très élevé d'habitants dans chaque quartier. Comme nous avons défini la taille optimale de l'unité politique de base dans la section 7.2., laquelle devrait comprendre entre 10 000 et 200 000 habitants, cela pose d'importants problèmes pour garantir une délibération inclusive de qualité. Il semble donc y avoir un dilemme insurmontable entre la taille du groupe et le temps dont dispose chaque individu pour faire valoir ses idées durant la délibération. À ce titre, Robert Dahl prend l'exemple de sa propre ville de 20 000 habitants au Connecticut, laquelle conserve toujours le système des *town meetings*, pour montrer qu'il existe certaines limites pratiques à la délibération démocratique.

La limite supérieure à imposer raisonnablement à ce système pourrait faire l'objet de discussions, mais je doute que personne soutienne sérieusement que la démocratie directe fonctionnerait bien si 20 000 personnes se présentaient régulièrement aux assemblées. [...] En accordant un temps de parole de deux minutes à chaque orateur au cours d'une réunion durant six heures, moins de 1% des citoyens aurait la possibilité de se faire entendre. Plus le nombre de citoyens sera élevé, moins chacun de ceux qui auraient un point de vue différent à exposer en aurait la possibilité. Ainsi, plus les membres de l'assemblée communale sont nombreux, plus cette assemblée court le risque de cesser d'être représentative.⁶²²

Il existe plusieurs façons de répondre à cette objection. Premièrement, il est possible de revoir à la baisse nos attentes en matière de participation, car il est certain que ce ne seront pas *tous* les habitants du quartier qui participeront systématiquement aux assemblées publiques. Sur le plan empirique, il semble exister une tendance générale de plafonnement de la participation à environ un cinquième de la population. Par exemple, un maximum de 6000 citoyens sur 30 000 se rassemblaient à l'*ekklisia* athénienne⁶²³, les *town meetings* du Vermont réunissent environ 20% des résidents selon Bryan et 26% selon Zimmerman, alors

⁶²² Robert Dahl, *Après la révolution*, op. cit., p. 105.

⁶²³ *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Tallandier, Paris, 2009, p. 79.

que les assemblées villageoises du Connecticut rassemblent au plus 7% des citoyens⁶²⁴. D'autres dispositifs participatifs basés sur les assemblées ouvertes possèdent un taux analogue de participation : 14% pour le système participatif de police de proximité à Chicago, et 8% pour le budget participatif de Porto Alegre à la fin des années 1990⁶²⁵. Nous pouvons donc raisonnablement nous attendre à un taux de participation oscillant entre 5% et 20% de la population au sein des assemblées citoyennes du conseil de quartier décisionnel, soit de 1000 à 4000 personnes pour un quartier de 20 000 habitants.

Or, ce nombre relativement réduit (comparativement à 100 000 habitants) pose encore des difficultés, notamment parce qu'une petite minorité de citoyens participeront dans les faits au processus participatif et délibératif. Ne faudrait-il pas qu'un plus grand nombre d'individus participent pour donner une plus grande légitimité aux décisions collectives qui découlent de la délibération publique ? D'une part, nous avons noté dans la section 1.2 qu'il faut remplacer l'idéal perfectionniste d'une participation constante et maximale aux affaires publiques par l'idée beaucoup plus réaliste d'un droit ou d'une capacité à participer aux sphères décisionnelles qui affectent nos existences. La justice politique n'implique pas l'usage effectif de la participation à chaque occasion, mais bien un accès égal aux moyens de la participation par les gens concernés. D'autre part, une participation maximale amènerait des inconvénients importants quant à la qualité des délibérations. Quand le nombre de participants aux assemblées augmente de manière considérable, notamment lorsque surviennent des conflits sociaux ou des enjeux majeurs dans le quartier, il devient particulièrement difficile d'organiser des délibérations vraiment structurées, inclusives et efficaces pour résoudre des problèmes locaux⁶²⁶. Même dans ce genre de circonstances exceptionnelles, il est certain que ce ne sera qu'un sous-ensemble des citoyens qui se présentera aux assemblées, et il faudra alors trouver des moyens techniques pour accommoder ce surplus de participants (nous y reviendrons).

⁶²⁴ Frank M. Bryan, *Real Democracy*, *op. cit.*, p. 280 ; John F. Zimmerman, *The New England Town Meeting*, *op. cit.*, p. 196.

⁶²⁵ Archon Fung, « Deliberative Democracy, Chicago Style », *op. cit.*, p. 139 ; Rebecca Neaera Abers, « Learning Democratic Practice : Distributing Government Resources through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil », dans Mike Douglass, John Friedmann (dir.), *Cities for Citizens*, Wiley, New York, 1998, p. 47-49.

⁶²⁶ Archon Fung, *Empowered Participation : Reinventing Urban Democracy*, *op. cit.*, p. 105.

Or, existe-t-il un seuil minimum de participation en deça duquel le dispositif participatif deviendrait dysfonctionnel ? Pour reprendre l'expression d'Archon Fung, « how much participation is enough ? »⁶²⁷. En effet, une participation beaucoup trop faible pourrait être interprétée comme le signe d'une absence d'intérêts de la part des citoyens, et fournirait trop peu de diversité cognitive et d'informations pour trouver des solutions optimales et prendre de bonnes décisions⁶²⁸. Cela affecterait à coup sûr la légitimité et l'efficacité de l'institution. Par exemple, si les assemblées des conseils de quartier ne réunissaient que 50 personnes sur un total de 100 000 habitants, soit 0,05% de la population, il est fort à parier que ce dispositif participatif serait discrédité aux yeux des élus et du public en général.

Doit-il alors exister une taille optimale qui puisse favoriser à la fois le caractère inclusif de la participation, la qualité des délibérations, et la légitimité de l'institution ? Pour paraphraser un aphorisme de Pascal portant sur le vin : « Trop et trop peu de [participation]. Ne lui en donnez pas, il ne peut trouver la vérité. Donnez-lui en trop : de même »⁶²⁹. S'il n'existe pas de nombre absolu pour déterminer le taux de participation optimal dans tous les contextes, il s'avère qu'un équilibre relatif semble pouvoir être atteint dans certaines expériences de démocratie participative, en combinant la qualité des délibérations et la diversité cognitive des participants. Comme le souligne encore une fois Fung à propos des assemblées de police de proximité : « If there is a magic number for a group that is small enough so that all of its members can contribute seriously to an ongoing discussion, and yet large enough to offer diverse views and ample energies, it is probably not so far from the actual numbers of people that actually participate in groups constituted by the Chicago reforms. »⁶³⁰

Il ne s'agit pas ici d'affirmer qu'il existe une sorte de « main invisible » de la participation qui régulerait comme par magie le nombre de participants pour assurer un équilibre entre inclusion, qualité des délibérations et efficacité des décisions, mais il semble qu'un tel équilibre puisse parfois être atteint dans des systèmes participatifs composés de plusieurs milliers de participants. Cet argument consiste seulement à montrer qu'une participation et

⁶²⁷ Archon Fung, « Deliberative Democracy, Chicago Style », p. 131.

⁶²⁸ *Ibid.*, p. 131.

⁶²⁹ Blaise Pascal, *Pensées. Tome I, Fragment 35*, Gallimard, Paris, 1977, p. 75.

⁶³⁰ Archon Fung, « Deliberative Democracy, Chicago Style », p. 132.

une délibération de qualité à large échelle *n'est pas impossible*, et non qu'une assemblée citoyenne fonctionnera toujours de manière optimale dans la pratique. Bref, une participation efficace à large échelle n'est pas impossible, ni nécessaire, mais *possible*, et la qualité du processus délibératif dépendra à la fois du contexte social et culturel, de la conjoncture politique et du design institutionnel du dispositif participatif.

Un autre argument que nous pouvons évoquer consiste à dire que la désirabilité de l'idéal participatif dépend moins de critères strictement quantitatifs (combien de gens participent ?) que de la *qualité* des échanges et des décisions collectives prises par l'assemblée. Ainsi, l'analyse du seul taux de participation aux *town meetings* peut laisser sous-entendre qu'il s'agit d'une institution moins inclusive et légitime que les élections locales sur le plan quantitatif (le taux moyen de participation aux élections municipales était de 26% aux Etats-Unis en 2011, et 50% au Québec en 2013)⁶³¹. À l'inverse, si nous incluons dans nos critères normatifs la possibilité pour les citoyens de développer leurs compétences civiques et épistémiques, d'amener des savoirs d'usages précieux pour la qualité des décisions, d'influencer l'action publique et de prendre des décisions qui peuvent promouvoir sur la justice sociale, alors il s'avère que les assemblées citoyennes semblent beaucoup mieux armées que les élections générales sur le plan normatif⁶³².

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que *toutes* les personnes au sein de l'assemblée fassent entendre leur voix, car il est possible qu'un nombre limité d'interventions puissent dégager les différentes perspectives et opinions pertinentes vis-à-vis un enjeu donné. Il faut ainsi distinguer la présence des citoyens et leur prise de parole, laquelle doit être basée sur l'*isègoria*, c'est-à-dire « l'égal droit de parole dans les assemblées politiques »⁶³³. Après avoir analysé plus de 1 435 réunions de *town meetings* de 1970 à 1998, Frank Bryan a remarqué que sur les 20% des résidents qui ont participé aux assemblées locales, seulement 7% ont pris la parole⁶³⁴. La question n'est donc pas de savoir si chaque personne intervient

⁶³¹ Aaron C. Weinschenk, Thomas M. Holbrook, « The Determinants of Campaign Spending in Mayoral Elections », *State and Local Government Review*, vol. 46, no. 1, p. 13-27 ; La Presse Canadienne, « Élections municipales : le taux de participation grimpe à 50% », *La Presse*, 4 novembre 2013.

⁶³² Archon Fung, « Deliberative Democracy, Chicago Style », *op. cit.*, p. 131.

⁶³³ Mogens H. Hansen, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, *op. cit.*, p. 109.

⁶³⁴ Frank M. Bryan, *Real Democracy*, *op. cit.*, p. 280.

effectivement au sein de l'assemblée (ce n'est pas une obligation ni même une norme suggérée), mais si chacun a le droit et la capacité de prendre la parole s'il le désire.

Sur le plan épistémique, l'influence de la diversité cognitive au sein de la délibération ne découlera pas de l'addition mécanique des interventions individuelles, mais se manifestera si l'ensemble des informations et des points de vue pertinents pour la résolution d'un problème ou une prise de décision éclairée ont été exprimés. Dahl illustre cette idée en prenant l'exemple d'un *town meeting* de 1000 citoyens et d'une assemblée universitaire composée de 2500 professeurs et étudiants qui finissent par dégager les grandes alternatives du débat après quelques heures de discussion. « Dans les deux cas, après environ quatre heures de débats, tous ceux qui étaient présents ou presque ont eu l'impression, je crois, que leurs opinions avaient été bien présentées. »⁶³⁵ S'il y a un seuil minimum de participation requis pour assurer un degré suffisant de diversité cognitive, il ne semble pas y avoir de nombre maximal de participants, si ce n'est la limite de temps disponible pour la délibération et la prise de décision sur différentes questions.

Comme nous l'avons noté dans la section précédente, la possibilité de recourir au vote après la délibération permet à chacun de peser de manière égale dans la décision finale, et ce même si chaque personne n'a pas eu le temps de s'exprimer. Le fait d'ajouter une délibération avant la procédure agrégative permet de favoriser la réflexion, le raffinement et la révision des préférences individuelles, la formation de consensus dans le meilleur des cas, ou du moins la clarification des désaccords et la formulation des meilleures options disponibles s'il s'avère impossible de parvenir à un accord commun. Autrement dit, le grand nombre de participants au sein de l'assemblée citoyenne d'un conseil de quartier ne pose pas de barrières insurmontables pour que les vertus de la délibération puissent porter leurs fruits.

⁶³⁵ Robert Dahl, *Après la révolution*, *op. cit.*, p. 104.

12.4. L'homogénéité des participants

Un troisième défi pratique auquel font face les assemblées citoyennes, lequel affecte directement le critère de diversité cognitive, est celui de l'homogénéité potentielle des participants. Ainsi, un groupe de 6000 citoyens masculins issus de classes sociales relativement aisées pourrait avoir un moindre degré de diversité cognitive qu'un groupe très diversifié de 50 personnes issues de différentes catégories sociales. C'est ce que nous pouvons nommer le paradoxe de l'homogénéité des assemblées, lesquelles sont théoriquement ouvertes à *n'importe qui*. Ce défi est absolument central, car une participation et une délibération vraiment inclusives doivent permettre à une pluralité d'individus et de groupes sociaux de prendre part aux discussions qui les concernent, en exprimant une diversité de perspectives essentielles pour la qualité des décisions collectives. Comme le note Young : « une conception plus riche des processus de discussion démocratique intervient si nous supposons que les différences en termes de position sociale et d'identité constituent une ressource pour la raison publique, plutôt que des ferments de division que la raison publique transcende »⁶³⁶.

Bien que l'assemblée citoyenne ne soit pas nécessairement destinée à reproduire l'homogénéité sociale et culturelle d'un petit groupe de la population, il peut y avoir tout de même une certaine tendance en ce sens à cause d'un mécanisme inhérent à l'assemblée ouverte, soit l'*auto-sélection* des citoyens qui désirent participer aux délibérations publiques. Cette auto-sélection favorise les citoyens mobilisés, aisés et éduqués qui ont tendance à participer davantage que les individus appartenant à des classes sociales inférieures ou à des groupes sociaux marginalisés. Ces citoyens mobilisés ont souvent des intérêts particuliers à défendre ou des visions du monde plus marquées, ce qui encourage parfois la polarisation des débats qui nuit à la qualité de la délibération⁶³⁷. Comment peut-on remédier à ce déficit de représentativité ?

⁶³⁶ Iris Marion Young, « Communication et altérité », *op. cit.*, p. 313.

⁶³⁷ Morris P. Fiorina, « Extreme Voices : A Dark Side of Civic Engagement » in Theda Skocpol, Morris P. Fiorina, *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1999, p. 395-417.

La première stratégie pour inclure des groupes sociaux sous-représentés consiste à recourir à des mécanismes institutionnels complémentaires à l'assemblée citoyenne afin de pallier à certains effets négatifs de l'auto-sélection. Nous pouvons penser aux jurys citoyens, aux cellules de planification ou à d'autres dispositifs participatifs qui permettent de sélectionner des individus issus de différents groupes par tirage au sort. Comme le souligne Yves Sintomer :

Ces dispositifs reposant sur le tirage au sort s'inscrivent dans une vague plus large qui tend de façon croissante à placer la participation citoyenne sur le devant de la scène, mais leur originalité est de reposer sur des *citoyens « ordinaires »*, et non sur les *citoyens mobilisés ou organisés* que l'on retrouve dans les démarches fondées sur la participation volontaire ou les conseils destinés aux associations, ou sur *l'ensemble des citoyens* qui sont consultés lorsque se tient un référendum.⁶³⁸

Nous reviendrons sur ces dispositifs fort utiles dans la prochaine section, mais cette solution ne constitue pas pour l'instant une réponse satisfaisante à l'objection de l'homogénéité des assemblées. En effet, avoir uniquement recours à des mécanismes complémentaires consiste à éviter le problème plutôt que le résoudre, et donc à admettre que l'assemblée ouverte favorise systématiquement l'homogénéité sociale des participants. Pour répondre de manière plus directe à ce défi, il suffit de montrer que l'homogénéité n'est pas aussi importante dans les faits qu'elle peut sembler en théorie, et qu'il est possible de favoriser la diversité sociale à *l'intérieur* de l'assemblée.

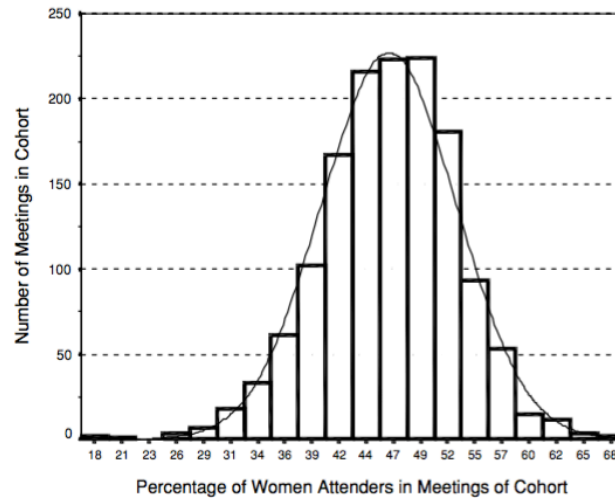
Dans son analyse minutieuse d'un *town meeting* dans la ville de Selby au Vermont, Jane Mansbridge note que les intérêts des citoyens de longue date (*old-timers*), les personnes âgées, les habitants du centre et les classes aisées sont mieux représentés que les nouveaux (*newcomers*), les jeunes, les personnes éloignées ou les groupes défavorisés⁶³⁹. De multiples facteurs comme la durée de résidence (anciens ou nouveaux arrivants), la localisation géographique, l'âge, l'origine ethnique, ou la classe peuvent influencer le niveau de participation de différents groupes sociaux, en amenant des variations qui peuvent parfois se traduire par des inégalités politiques au sein de l'assemblée. Par contre, les femmes ne semblent pas moins présentes que les hommes au sein des *town meetings*,

⁶³⁸ Yves Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte, Paris, 2011, p. 148.

⁶³⁹ Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, *op. cit.*, p. 97.

comme en témoigne l'analyse longitudinale de Frank Barry qui répertorie la participation féminine au sein de 1418 assemblées de 1970 à 1998 (voir figure 11).

Figure 11 : Participation féminine aux town meetings (1970-1998)⁶⁴⁰



Il est également important de tenir compte d'autres mécanismes de discrimination, lesquels sont parfois très subtils mais peuvent tout de même défavoriser certains groupes au sein de la délibération. Mansbridge évoque l'exemple du caractère informel des réunions, des blagues amicales et des votes unanimes qui permettent de réduire la tension, dissiper les frictions et favoriser la cohésion sociale parmi les membres de la communauté et les « habitués ». Néanmoins, cette même atmosphère « familiale » empêche les nouveaux venus de bien comprendre la dynamique de groupe, de faire entendre leur voix et de participer pleinement aux discussions. « Unfortunately, the very devices that make participation easier for established members of the community make it harder for newcomers »⁶⁴¹.

Encore une fois, les solutions pour éviter ou atténuer ce genre de frontière entre les anciens et les nouveaux participants se trouvent dans les normes délibératives, la modération lors des réunions, et les procédures qui doivent favoriser à la fois la formation de consensus et la clarification des désaccords, encourager les formes de communication multiples et

⁶⁴⁰ Frank M. Barry, *Real Democracy*, op. cit., p. 193.

⁶⁴¹ Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, op. cit., p. 68.

recourir au vote secret en cas de besoin. Par ailleurs, les dynamiques de groupe dans les petites communes rurales du Vermont seront vraisemblablement très différentes des assemblées de quartier en milieu urbain, car la taille, la densité et l'hétérogénéité de la ville amène une diversité sociale et culturelle beaucoup plus forte. Cela ne veut pas dire que les assemblées citoyennes des villes seront parfaitement représentatives de la population, mais elles seront sans doute plus diversifiées que les assemblées villageoises, et ce même s'il peut subsister des facteurs de discrimination en termes de classe, sexe, race, etc.

De plus, des études empiriques montrent que l'homogénéité des assemblées n'est pas si importante qu'il n'y paraît en théorie, et que les mécanismes de discrimination jouent un rôle inégal et différencié selon les contextes. Si nous regardons les conseils de quartier du XX^e arrondissement de Paris, il semble que ce soit les étrangers et les jeunes qui soient les principaux absents des réunions publiques, avec une légère surreprésentation des militants associatifs, des personnes scolarisées et des riverains concernés par des enjeux spécifiques⁶⁴². Dans le cas du budget participatif de Porto Alegre au Brésil, il est frappant de remarquer que les personnes peu scolarisées, racisées et à faible revenu participent beaucoup plus que la moyenne de la population. Cela est peut-être dû à la structure des incitatifs (*incentives structure*) du budget participatif, qui inclut un biais de redistribution favorable pour les plus démunis, lequel incite les classes défavorisées à influencer le processus qui permet de satisfaire plus directement leurs besoins⁶⁴³. Comme le note Abers : « Whereas often participatory policies are dominated by the wealthy, the well educated and representatives of business interests, the opposite is true in the case of participatory budget. »⁶⁴⁴ Depuis 1992, le taux de participation des quartiers défavorisés est beaucoup plus important que la moyenne, et 40% des citoyens les plus pauvres représentent 60% des participants dans les assemblées plénières⁶⁴⁵.

⁶⁴² Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », *op. cit.*, p. 386-387.

⁶⁴³ Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁴⁴ Rebecca Neaera Abers, « Learning Democratic Practice : Distributing Government Resources through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil », *op. cit.*, p. 54.

⁶⁴⁵ Yves Sintomer, Marion Gret, *The Porto Alegre Experiment : Learning Lessons for Better Democracy*, Zed Books, London, 2005, p. 77.

Si le budget participatif de Porto Alegre est souvent utilisé à titre d'exemple, voire d'archétype au sein de la littérature sur la démocratie participative, plusieurs notent que cette expérience fait plutôt figure d'exception, et qu'elle n'est pas représentative du fonctionnement habituel des dispositifs de participation citoyenne qui favorisent souvent les groupes privilégiés⁶⁴⁶. Or, pourquoi citer cet exemple exceptionnel au lieu de s'attarder aux tendances générales observées dans les arènes participatives ? Tout d'abord, il faut remarquer que la représentativité au sein d'une assemblée ouverte n'arrive pas par magie, car il faut encore miser sur le design institutionnel du dispositif qui doit favoriser l'inclusion des groupes marginalisés, l'expression des voix minoritaires et la diversité sociale. Comme le budget participatif de Porto Alegre est conçu pour favoriser la justice sociale, l'inclusion des classes défavorisées et une forte participation citoyenne – notamment par son degré d'ouverture (assemblées ouvertes), et un haut degré d'autorité publique (gestion directe d'une partie des fonds publics par le conseil du budget participatif) – il va sans dire qu'il est préférable de prendre ce dispositif comme modèle normatif, et non les budgets participatifs dérivés qui sont bien souvent des imitations partielles et de pâles copies de l'original : fonds de développement communautaire, tables de négociation public/privé, consultations sur les finances publiques, etc.⁶⁴⁷

Somme toute, la représentativité des groupes sociaux présents au sein de l'assemblée pose un défi pour garantir une participation vraiment inclusive, mais ne constitue pas un problème insurmontable en soi. Par contre, la *présence* d'individus issus de différents groupes sociaux au sein de l'assemblée n'implique pas pour autant qu'ils prendront la *parole* plus souvent. Par exemple, il est possible qu'un groupe relativement homogène intervienne de manière beaucoup plus fréquente lors des réunions, même si l'assemblée est largement diversifiée dans sa composition. Logiquement, il peut donc y avoir inégalité dans la délibération, même s'il y a égalité dans la participation. S'il ne semble pas y avoir de disparité importante dans les prises de parole entre les personnes pauvres et moins pauvres, éduquées et les moins éduquées au sein des assemblées plénières du budget participatif de Porto Alegre, les femmes prennent systématiquement moins la parole que les hommes dans

⁶⁴⁶ Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röke, « Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, no. 1, 2008, p. 164-178.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 169-174.

les discussions⁶⁴⁸. Il ne s'agit pas d'un cas limité au Brésil ou aux dispositifs participatifs, car il relève d'un phénomène généralisé.

Il est facile de remarquer que les hommes interviennent beaucoup plus, et avec plus d'assurance, lors des débats. Ces comportements sont issus d'une socialisation différenciée des hommes et des femmes qui, au cours de l'histoire, a servi à tenir les femmes à l'écart de la vie publique. En effet, de la manière qu'elles sont socialisées, les femmes sont moins à l'aise à prendre la parole en public.⁶⁴⁹

Devant ce constat, la règle de l'alternance homme-femme peut représenter une solution efficace pour assurer la parité d'interventions dans les débats, en permettant aux femmes de gagner en assurance et d'apporter de nouvelles perspectives dans la délibération. De plus, le fait de prioriser les premiers tours de parole dans la liste des interventions garantit une plus grande équité dans la délibération (*isègoria*), en empêchant certains individus de monopoliser la parole au détriment des autres. Les normes délibératives d'écoute, d'ouverture, de réciprocité, peuvent également encourager une prise de parole plus inclusive. Ces règles simples ne permettent pas en soi de garantir que tout le monde prendra la parole effectivement, mais que chaque personne présente aura une chance égale de s'exprimer.

Cela étant dit, il semble demeurer certaines inégalités dans les arènes « ouvertes » de participation citoyenne, notamment pour les sous-groupes qui sont systématiquement absents des assemblées parce qu'ils font face à une ou plusieurs formes de discrimination. Comme le remarque Mansbridge pour le *town meeting* de la ville de Selby : « the very poorest old-timers and the lower-middle- or working-class newcomers are not even in the running »⁶⁵⁰. Comment expliquer une telle sous-représentation ? Selon Graham Smith, le principal facteur renvoie aux coûts de la participation, car le fait d'assister à une assemblée relativement longue se fait généralement au prix d'une perte de journée de travail, des frais de gardiennage, etc.⁶⁵¹ Ce facteur temporel et économique semble également jouer un rôle important dans le cas du budget participatif de Porto Alegre. Comme l'illustre la figure 12,

⁶⁴⁸ Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », *op. cit.* p. 54-55.

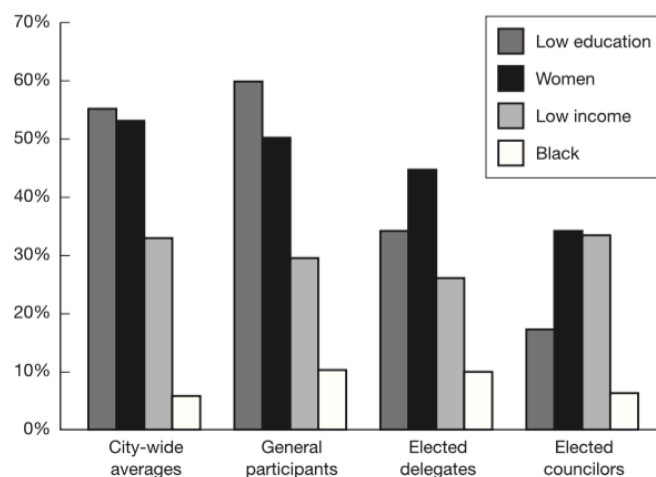
⁶⁴⁹ ASSÉ, *Le petit livre mauve*, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁵⁰ Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, *op. cit.*, p. 87.

⁶⁵¹ Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, *op. cit.*, p. 42.

même s'il n'y a pas une forte disparité entre le type de participants aux assemblées de quartier et la population en général, les femmes et les personnes peu scolarisées tendent à être beaucoup moins présentes dans les *postes électifs* (délégués du budget participatif ou élus municipaux), lesquels demandent un plus grand investissement personnel et beaucoup plus de temps.

Figure 12 : Participation budget participatif Porto Alegre (1998)⁶⁵²



Comment palier à ce problème général, qui ne semble pas relever à première vue du design institutionnel du dispositif participatif, mais de la situation sociale, économique et matérielle de différents groupes ? Cela nous amène au principal ennemi de la démocratie participative : le manque de temps.

12.5. Le manque de temps

Comme nous l'avons noté au chapitre 1.2, la participation citoyenne fait face au défi de la surcharge temporelle, lequel est résumé par cette fameuse phrase d'Oscar Wilde : « the trouble with socialism is that it takes too many evenings ». Nous avons évoqué alors deux solutions pour surmonter cette difficulté, soit le critère de l'accès et le principe de modularité, lesquels spécifient que l'important n'est pas la participation effective et maximale de chacun, mais la *possibilité* de participer, et que les modalités de la

⁶⁵² Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », *op. cit.* p. 54.

participation peuvent être multiples afin d'assurer une contribution variable des individus au processus délibératif et décisionnel en fonction de leur énergie, disponibilité et intérêts. Si nous verrons dans la prochaine section comment le « système délibératif » et l'ajout d'autres dispositifs participatifs permettent de satisfaire le critère de modularité, il faut encore voir comment il est possible de garantir l'accès réel aux assemblées citoyennes. Cela est d'autant plus important que le modèle institutionnel de l'assemblée ouverte, qui suppose une délibération récurrente entre plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de participants, est sans doute la forme la plus « chronophage » de démocratie participative et délibérative.

Ainsi, quelle devrait être la fréquence et la durée des assemblées pour permettre à tous les citoyens de participer sur un pied d'égalité, d'assurer le bon fonctionnement des débats, d'allouer suffisamment de temps pour l'élaboration des propositions, leur adoption et leur implémentation, et de garder une certaine efficacité de l'action publique ? Voilà un beau défi, surtout à une époque où le temps de chaque individu pour se consacrer aux affaires publiques est déjà très limité. Pour déterminer la fréquence optimale des assemblées citoyennes, il faut d'abord identifier une limite supérieure au-delà de laquelle l'exigence de participation serait irréaliste, et une limite inférieure en deçà de laquelle la participation deviendrait triviale.

Une première estimation raisonnable serait de limiter la fréquence des assemblées citoyennes à une fois par mois, en prenant pour exemple le rythme des conseils de quartier ou d'arrondissement qui se réunissent mensuellement dans les grandes villes contemporaines. Ce rythme est relativement exigeant, mais beaucoup plus réaliste que les quarantes réunions annuelles de l'*ekklèsia* à l'époque de la démocratie athénienne, laquelle exigeait de ses citoyens presque une réunion par semaine⁶⁵³. Par ailleurs, il faudrait que le conseil de quartier décisionnel ne se réunisse pas seulement une ou deux fois par année, sans quoi il prendrait pour exemple les *town meetings* représentatifs qui ont lieu annuellement pour déterminer les grandes orientations politiques de la communauté,

⁶⁵³ Mogens H. Hansen, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, op. cit., p. 163-166.

lesquelles seront ensuite appliquées par quelques officiers élus⁶⁵⁴. Évidemment, un tel modèle institutionnel permet d'économiser le temps des citoyens, ce qui est souligné par Dahl qui semble l'approuver pour des raisons d'efficacité. « Quand la population eut atteint 30 000 habitants, et qu'ils décidèrent de remplacer l'assemblée communale groupant tous les citoyens par une assemblée *représentative* consistant en représentants élus, ils agirent conformément au critère de l'économie. »⁶⁵⁵

Cependant, une simple assemblée générale annuelle réduit drastiquement la possibilité pour les citoyens de prendre part aux délibérations et décisions qui affectent leur vie. De plus, ce rythme beaucoup trop lent ne permet pas de délibérer en profondeur sur des enjeux ni d'élaborer collectivement des décisions, mais simplement d'assurer le suivi des états financiers, prendre connaissance du rapport des officiers, puis élire les représentants. Nous n'aurions plus affaire à une démocratie participative et délibérative, mais à un épisode annuel de démocratie directe suivi d'un gouvernement représentatif le reste de l'année. En d'autres termes, il faut que les gens se réunissent régulièrement pour éviter la participation triviale et que le dispositif participatif puisse porter ses fruits. Il semble donc qu'une réunion mensuelle – avec la possibilité de garder un ou deux mois de congé par année – semble représenter la fréquence optimale pour les assemblées, car cela permet de maximiser les occasions de participation tout en évitant la surcharge temporelle des citoyens.

Pour ce qui est de la durée de chaque séance, il est évident qu'une seule heure pour la délibération et la prise de décision est insuffisante, et qu'une journée complète de réunion est irréaliste pour permettre une pleine participation citoyenne compte tenu des multiples contraintes horaires de chacun. Hansen note que l'assemblée athénienne se réunissait exceptionnellement toute la journée, de l'aube au crépuscule, mais que généralement une séance durait « de quatre à six heures en été, ou de trois à cinq heures en hiver », ce qui explique pourquoi « les gens apportaient leur pain et leur vin sur la Pnyx »⁶⁵⁶. Une demi-journée semble donc être une durée convenable pour traiter suffisamment de points à

⁶⁵⁴ John F. Zimmerman, *The New England Town Meeting. Democracy in Action*, op. cit., p. 139-162.

⁶⁵⁵ Robert Dahl, *Après la révolution*, op. cit., p. 62.

⁶⁵⁶ Mogens H. Hansen, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, op. cit., p. 167.

l'ordre du jour, à condition bien sûr de prendre des pauses, de permettre aux gens d'apporter leur collation ou de manger sur place au besoin. Trois ou quatre heures de réunion par mois ne semble pas représenter une trop grande surcharge temporelle pour la participation citoyenne de proximité, surtout si nous comparons cela au temps investi dans les réunions de travail hebdomadaires, à la durée moyenne des assemblées générales des organisations ou les réunions de conseils d'administration.

Évidemment, ce calcul demeure très vague et approximatif, et il ne s'agit pas ici de déterminer la fréquence et la durée exacte des assemblées citoyennes pour chacune des villes qui voudra mettre en place un conseil de quartier décisionnel. L'objectif est plutôt de fournir une idée générale du temps exigé par un tel dispositif participatif au cours d'une année. Si nous prenons dix réunions de quatre heures, cela fait un total de quarante heures par année, ce qui représente environ une semaine de travail annuellement. Une telle exigence temporelle pour la participation citoyenne au sein du quartier est-elle acceptable et réaliste ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord identifier les deux principales contraintes temporelles qui empêchent les individus de participer aux réunions : les responsabilités familiales et le travail. Le premier point concerne particulièrement les femmes, mais également les parents qui doivent faire garder leurs enfants, en plus des autres tâches ménagères, obligations sociales et professionnelles. Baiocchi rapporte à ce titre un témoignage qui met en relief les contraintes supplémentaires qui limitent la participation des femmes aux budgets participatifs : « Men are always flying about. To be a councillor you have to be able to go to many meetings, in the evenings, and in many different places. So even if you don't have a job outside, you still have to take care of the house. So I'd say this more difficult for women. »⁶⁵⁷

⁶⁵⁷ Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », *op. cit.* p. 55

Pour répondre à ce défi, la solution la plus simple consiste à organiser un système de garderie pour les participants à l'assemblée⁶⁵⁸. Afin d'assurer l'accessibilité du service, celui-ci pourrait même être gratuit pour inciter les parents à participer davantage malgré leurs obligations familiales. Une autre solution consiste à organiser les rencontres durant la journée (et non la soirée), idéalement la fin de semaine, afin de permettre une plus large participation citoyenne. Cette option est loin d'être farfelue, car elle a fait ses preuves dans le cadre des *town meetings* qui ont été organisés de la sorte afin de réduire les inégalités de participation entre les hommes et les femmes dans les assemblées. « The traditional gap between men's and women's attendance and contributions in town meetings is now almost closed, particularly for meetings that are held during the day and where childcare is available. »⁶⁵⁹

Outre ce système de garde pour les enfants, il faut encore libérer du temps pour les individus qui sont contraints par les exigences du travail. Ainsi, il est relativement coûteux pour une personne normale de prendre une journée de congé pour participer à une assemblée. Bien qu'il n'existe pas de données statistiques sur la question, nous pouvons formuler l'hypothèse somme toute réaliste que la société du travail impose des coûts importants à la participation citoyenne qui requiert du temps libre pour se déployer. Dans ce contexte, comment peut-on concilier les exigences de la démocratie participative dans une société où la majorité des individus doivent travailler pour gagner un revenu, subvenir à leurs besoins, payer leurs dettes, satisfaire leurs préférences, etc. ? Trois possibilités institutionnelles sont envisageables.

Premièrement, la mesure la plus ambitieuse et de portée générale consiste à instaurer un revenu de base ou une allocation universelle inconditionnelle, c'est-à-dire un revenu versé par une communauté politique à tous ses membres, sur une base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie⁶⁶⁰. Cette proposition est souvent justifiée pour

⁶⁵⁸ Il pourrait s'agir d'un système de garde public, ou encore d'une halte-garderie mobile événementielle à l'instar de l'entreprise montréalaise *Popup Camp*. Consulté le 16 juillet 2016 : <http://www.popupcamp.com/home>

⁶⁵⁹ Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, op. cit., p. 42.

⁶⁶⁰ Yannick Vanderborght, Philippe Van Parijs, *L'Allocation universelle*, La Découverte, Paris, 2005, p. 6.

des raisons intrinsèques de justice sociale⁶⁶¹, mais également pour des raisons instrumentales parce qu'une telle mesure sociale permettrait de libérer du temps pour la création de projets collectifs, l'engagement associatif, la participation citoyenne, etc.⁶⁶²

De son côté, Anthony B. Atkinson propose un « revenu de participation », soit une prestation individuelle uniforme, cumulable et semblable à l'allocation universelle, à la différence près qu'elle exige en contrepartie l'exercice d'une activité « socialement utile » au sens large du terme⁶⁶³. Si elle une telle mesure ne va pas sans soulever des difficultés – « des mécanismes de contrôle impliquant une ponction sur les moyens disponibles, des intrusions dans la vie privée et un risque sérieux de perversion de l'activité bénévole »⁶⁶⁴, ou encore une forme de « marchandisation » de la participation qui peut contribuer à « corrompre » cette vertu civique⁶⁶⁵ – le revenu de participation permet d'accroître l'acceptabilité politique de la réforme et constitue une mesure de transition efficace vers un revenu de base. Comme le souligne Atkinson, « un tel revenu de participation fournit une manière réaliste dont les gouvernements européens peuvent être persuadés qu'une allocation universelle offre une meilleure perspective de progrès que le cul-de-sac de l'assistance sociale sous contrôle de ressources »⁶⁶⁶. De plus, cette idée permet de lier plus étroitement un système de sécurité sociale universel avec le principe de la participation citoyenne ; il n'est d'ailleurs pas anodin que l'allocation universelle soit souvent appelée « revenu de citoyenneté »⁶⁶⁷.

Malheureusement, il n'est guère possible d'entrer dans les débats philosophiques, politiques et économiques passionnants entourant l'allocation universelle ou le revenu de participation. L'objectif est plutôt d'identifier des solutions institutionnelles qui permettent de répondre au défi du temps, car la participation politique requiert un revenu suffisant.

⁶⁶¹ Philippe Van Parijs, *Real Freedom for All*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

⁶⁶² André Gorz, *Misères du présent, richesse du possible*, Galilée, Paris, 1997.

⁶⁶³ Anthony B. Atkinson, « The Case for a Participation Income », *The Political Quarterly*, vol. 67, 1996, p. 67-70.

⁶⁶⁴ Yannick Vanderborght, Philippe Van Parijs, *L'Allocation universelle*, op. cit., p. 98.

⁶⁶⁵ Michael J. Sandel, *Ce que l'argent ne saurait acheter*, Seuil, Paris, 2014.

⁶⁶⁶ Anthony B. Atkinson, *Poverty in Europe*, Blackwell, Oxford, 1998, cité dans Yannick Vanderborght, Philippe Van Parijs, *L'Allocation universelle*, op. cit., p. 99.

⁶⁶⁷ Michel Bernard, Michel Chartrand, *Manifeste pour un revenu de citoyenneté*, Éditions du Renouveau québécois, Montréal, 1999.

Une telle réforme sociale permettrait de libérer du temps pour les individus qui voudraient davantage participer, et qui sont actuellement contraints pour des raisons financières. Évidemment, avant qu'une réforme institutionnelle de cette ampleur soit mise en place à l'échelle de la société, il faudra tout de même trouver une autre façon d'atténuer la contrainte du travail et les conflits d'horaire qui peuvent empêcher les individus de participer aux assemblées mensuelles.

La solution la plus simple semble être d'adopter une loi pour garantir une journée de congé mensuelle, par exemple chaque premier dimanche du mois, laquelle serait consacrée à la vie sociale, politique et familiale. Ainsi, une « sécularisation du repos dominical » permettrait de libérer du temps pour la vie privée et publique, ce qui pourrait présenter plusieurs bénéfices pour la société : vitalité démocratique, indice de bonheur brut, etc.⁶⁶⁸ Un tel type de mesure aurait certes un impact sur l'activité économique, car cela supposerait la fermeture de la majorité des commerces à l'instar du repos dominical en France, lequel a évidemment été modifié par une série d'exceptions et de dérogations au fil des ans (notamment dans les zones touristiques). Il serait également possible d'objecter que la ville ne possède pas l'autorité ou la compétence pour adopter une telle loi, qui relève plutôt de l'État, et qu'il serait sans doute préférable de mener une étude plus approfondie sur les impacts sociaux, économiques et politiques d'une telle réforme. Nous concédons cette objection, car encore une fois il s'agit de suggérer des propositions institutionnelles qui permettraient d'améliorer le fonctionnement de la démocratie participative, notamment en libérant du temps pour une pleine participation aux assemblées citoyennes.

Une autre idée consiste à donner une rétribution ou un dédommagement financier pour la participation aux assemblées. Pour prendre un autre exemple d'innovation institutionnelle de la démocratie athénienne, le *misthos* athénien était versé à ceux qui participaient aux réunions, dont les « membres du Conseil des Cinq Cents (5 oboles par personne par séance), du Tribunal du Peuple (3 oboles par personne par séance), et de l'Assemblée (1 ou

⁶⁶⁸ Alors que le PIB ne mesure que l'activité économique monétaire, de nouveaux indicateurs de richesse incluent d'autres activités non-monétaires, comme le travail domestique et les activités bénévoles. Jean Gadrey, Florence Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris, 1995 ; Harvey L. Mead, *L'indice de progrès véritable du Québec*, Éditions MultiMondes, Québec, 2011.

1 ½ drachme par personne par séance), et à certains magistrats »⁶⁶⁹. Cette proposition, qui peut sembler farfelue à première vue dans la perspective des Modernes, ne l'est pas autant si nous regardons des exemples contemporains de remboursement des coûts associés à la participation citoyenne, comme « la Ville [de Québec] qui offre gratuitement le stationnement et le transport en autobus à quiconque se présente aux séances » du conseil municipal⁶⁷⁰.

Évidemment, il y a un fossé entre un salaire journalier (rémunération directe de l'activité participative) et le remboursement de billets d'autobus (compensation de coûts adjacents). D'une part, nous pouvons émettre des doutes quant à l'utilisation d'incitatifs monétaires et des mécanismes de marché, qui pourraient avoir un effet d'éviction (*crowding out effect*) sur les motivations intrinsèques de la participation. En d'autres termes, les raisons extrinsèques, instrumentales ou économiques pourraient éventuellement remplacer les motivations morales et politiques qui poussent les individus à s'intéresser et à prendre part aux affaires publiques⁶⁷¹. Le fait de payer certains individus pour les encourager à assister aux assemblées citoyennes dans un premier temps pourrait éventuellement miner leur intérêt pour la participation à long terme.

De plus, si la rétribution n'est pas accordée à tous les participants de l'assemblée mais seulement à certaines catégories sociales défavorisées ou sous-représentées (pour les inciter à participer), il est probable que les autres participants percevront cette mesure comme étant injuste. Qui plus est, le fait de rémunérer l'ensemble des individus qui participent aux séances des conseils de quartier pourrait faire exploser les coûts de la démocratie participative, ou du moins la portion budgétaire de la participation citoyenne sur le budget total de la ville. Pour toutes ces raisons, il semble donc plus raisonnable de compenser les frais afférents de la participation (transport, gardiennage) pour « internaliser » ces externalités négatives de la participation.

⁶⁶⁹ Mogens H. Hansen, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, op. cit., p. 443.

⁶⁷⁰ Ville de Québec, Conseil municipal. Consulté le 18 juillet 2016.

https://ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/elus/conseil_municipal/index.aspx

⁶⁷¹ Bruno S. Frey, *Not Just for Money: An Economic Theory of Personal Motivation*, Edward Elgar, Brookfield, 1997 ; Bruno S. Frey, Reto Jegen, « Motivation Crowding Theory », *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, no. 5, 2001, p. 589-611 ; Edward L. Deci, Richard M. Ryan, *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, Plenum, New York, 1985.

Enfin, un dernier argument pour surmonter le défi du manque de temps consiste à miser sur le « retour sur investissement » de l'engagement citoyen, c'est-à-dire sur les résultats pratiques de la participation et de la délibération qui doivent être positifs pour motiver les individus à prendre du temps de leur vie personnelle pour se consacrer aux affaires publiques. Cette idée semble davantage porter sur le problème de la motivation, et non sur les contraintes temporelles, mais dans un contexte où le temps est une denrée rare, il faut en quelque sorte que le temps de la participation « en vaille la peine » aux yeux des individus. Ce point est essentiel, car le succès du dispositif participatif dépend en bonne partie de sa capacité à avoir un impact concret sur la vie des citoyens. C'est pourquoi il faut absolument éviter une participation triviale qui pourrait miner le fonctionnement et la viabilité de l'institution (section 4.1.). Comme le souligne Baiocchi à propos du budget participatif de Porto Alegre :

I suggest the issues of institutional capacity to deliver results for participation enable deliberative democracy to enhance the legitimacy of governance and sometimes extend that capacity. One key to the generation of these positive civic outcomes was that the reforms delivered public goods promptly to convince skeptical and time-pressed residents that participation is worthwhile. The experiment would have failed as a participatory institution if it had not produced tangible material improvements.⁶⁷²

Comme nous l'avons expliqué à maintes reprises, la particularité des conseils de quartier décisionnels consiste à joindre la participation citoyenne à des pouvoirs réels, afin de donner un poids et une valeur effective au temps consacré aux assemblées pour délibérer de différents enjeux et prendre des décisions concernant la vie de la communauté. La forme institutionnelle de l'assemblée citoyenne, à l'instar du *town meeting*, est sans doute la meilleure candidate pour éviter le piège de la trivialité et fournir un lieu propice pour motiver les gens à participer aux décisions qui les concernent. Comme le note bien Graham Smith : « town meetings can be viewed as the epitome of self-government. [...] Even though their governing autonomy has been much eroded as powers over roads, schools, police welfare and zoning have transferred to state and federal level, town meetings still retain powers that can have a significant impact on the lives of local citizens. »⁶⁷³

⁶⁷² Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », *op. cit.* p. 64.

⁶⁷³ Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, *op. cit.*, p. 48.

Il va sans dire qu'une décentralisation fiscale, politique et administrative du pouvoir des grandes villes vers les conseils de quartier vise précisément à renforcer l'impact de la participation citoyenne, et donc par ricochet à maximiser les chances que chaque heure investie dans la vie politique locale puisse porter ses fruits.

12.6. La qualité des délibérations

Un dernier défi, et non le moindre, consiste à maximiser la qualité des délibérations au sein de l'assemblée, laquelle doit fonctionner par des échanges en face-à-face entre des centaines, voire des milliers des citoyens. Si nous avons commencés à répondre à ce problème dans la discussion sur la taille du groupe, en montrant notamment qu'il n'était pas nécessaire que tout le monde s'exprime pour que de multiples perspectives puissent être exprimées et que les citoyens puissent parvenir à prendre des décisions par le vote, il faut encore veiller à ce que la participation à *la délibération* ait un sens. Sinon, pourquoi les citoyens se déplaceraient-ils par milliers si seulement quelques dizaines d'individus ont la chance de s'exprimer au micro, notamment les plus expérimentés qui connaissent mieux les dossiers et sont plus confortables à prendre la parole dans les assemblées⁶⁷⁴ ? Dahl souligne à ce titre qu'il y a un seuil à partir duquel la délibération publique perd rapidement en qualité. « Ma propre expérience m'amène à croire qu'une assemblée de 1000 personnes est probablement trop nombreuse, non seulement parce qu'il est difficile d'assurer à chacun un temps de parole, mais aussi parce que l'augmentation de la quantité se traduit par une diminution de la qualité, l'art de la rhétorique et celui de la manipulation des foules prenant le dessus. »⁶⁷⁵

Deux stratégies s'offrent à nous pour répondre à cette objection : 1) rappeler la distinction entre rhétorique et démagogie, afin de réhabiliter la légitimité de la première catégorie de discours ; 2) réduire la taille des groupes pour une certaine partie de la délibération.

⁶⁷⁴ Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », *op. cit.* p. 64.

⁶⁷⁵ Robert Dahl, *Après la révolution*, *op. cit.*, p. 105.

D'une part, comme nous l'avons évoqué plus haut, il ne faut pas confondre rhétorique et manipulation, bien qu'il soit vrai qu'au sein des assemblées, les orateurs peuvent parfois avoir recours à divers sophismes pour essayer de manipuler la foule à leur avantage. Or, comme le souligne Chambers, il faut bien distinguer la rhétorique délibérative et la rhétorique plébicitaire, seule la première ayant une place au sein d'une délibération inclusive et démocratique⁶⁷⁶. Pour assurer cette ligne de démarcation dans la pratique, le rappel des normes délibératives et le rôle de l'animateur (président ou modérateur) de l'assemblée s'avèrent des éléments cruciaux pour éviter que les débats s'enfoncent dans la démagogie, les sophismes et la manipulation⁶⁷⁷.

D'autre part, la rhétorique délibérative peut agir à titre de substitut d'une discussion en face-à-face entre quelques interlocuteurs, surtout pour les grands groupes qui rassemblent plusieurs centaines ou milliers de personnes. Dahl a donc raison que le nombre, la quantité ou le changement d'échelle induit des changements qualitatifs qui ne sont pas sans effets sur la forme de la délibération. Ce phénomène était manifeste dans l'assemblée athénienne, comme l'indique une fois de plus Hansen :

Dans une assemblée de 6000 personnes, il est impossible d'avoir un véritable échange de vues sous forme de discussion : sur la Pnyx, le débat prenait nécessairement la forme d'une succession de discours diversement longs. [...] En même temps que l'éloquence se développait comme une discipline à part entière, le discours à l'Assemblée, ou comme on disait aussi, le discours délibératif (*symbolleutikos logos*), devint pour longtemps l'un des trois genres rhétoriques avec avec l'éloquence du barreau et le discours d'apparat.⁶⁷⁸

Or, bien que nous puissions admettre le genre rhétorique du discours délibératif comme forme légitime d'expression au sein des délibérations, laquelle n'est pas dénuée de qualités sur le plan argumentatif, expressif et littéraire – « les discours pouvaient être soit improvisés, soit préparés, auquel cas ils pouvaient être lus ou non »⁶⁷⁹ – nous pouvons aussitôt formuler une nouvelle objection : si l'éloquence devient l'une des seules façons d'influencer l'assemblée durant la délibération, cela ne donnera-t-il pas un poids trop important aux personnes plus éloquentes ? Dans ce cas, l'égalité formelle de parole

⁶⁷⁶ Simone Chambers, « À huit clos », *op. cit.*, p. 523.

⁶⁷⁷ ASSÉ, *Le petit livre mauve*, p. 3-7.

⁶⁷⁸ Mogens H. Hansen, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, *op. cit.*, p. 173-174.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 174.

(*isègoria*) et l'alternance hommes-femmes dans les listes d'intervention n'empêchera pas de fortes inégalités sur le plan délibératif, et les personnes les plus douées, expérimentées et talentueuses sur le plan oratoire auront un pouvoir démesuré face aux moins éloquents. C'est ce que nous pouvons nommer le problème de la « rhétocratie », ou le pouvoir des orateurs dans les grandes assemblées. La cité athénienne était sans doute le meilleur exemple de cette rhétocratie, ce qui n'en faisait pas l'espace politique le plus égalitaire : « L'immense majorité des 6000 citoyens présents se contentait d'écouter et de voter ; seule une infime minorité se mettait en avant pour faire des discours ou proposer des motions au vote. C'est cette minorité que les historiens appellent de nos jours « politiciens » ou « hommes politiques » ; les Athéniens les appelaient simplement « les orateurs » (*rhètorés*). »⁶⁸⁰

Face à ce constat, l'assemblée citoyenne est-elle condamnée à n'être que le théâtre d'une succession de monologues d'orateurs plus ou moins talentueux visant à persuader une foule passive et silencieuse ? Si c'était le cas, alors l'assemblée citoyenne perdrait subitement son attrait et deviendrait moins désirable sur le plan normatif. Nous retomberions encore une fois dans le problème de l'homogénéité, non pas au niveau de la composition de l'assemblée mais des preneurs de parole. Il est donc essentiel, pour préserver les vertus de la démocratie participative et délibérative, de veiller à ce que l'assemblée ne soit pas monopolisée par le pouvoir des orateurs. Cela ne veut pas dire qu'il faut niveler la qualité des interventions par le bas, ou que tout le monde devrait avoir exactement la même influence à chaque tour de parole (égalité des résultats). L'objectif consiste plutôt à faire en sorte que l'assemblée ne soit pas un lieu qui *exige* que chacun soit nécessairement un excellent orateur pour se faire entendre. Par ailleurs, cela n'empêche pas que les interventions seront plus ou moins éloquentes et de qualité inégale dans les faits. Quels moyens pouvons-nous mettre en place pour atténuer, voire éliminer la rhétocratie ?

Une stratégie pourrait être de suggérer aux gens les plus éloquents de faire du « *disempowerment* », c'est-à-dire de réduire le pouvoir qu'ils exercent sur l'assemblée. Cette notion issue du milieu féministe consiste à accompagner l'*empowerment* des femmes,

⁶⁸⁰ *Ibid.*, p. 175.

c'est-à-dire leur capacité d'action et leur pouvoir d'agir, par un processus où les hommes réduisent leur emprise sur les femmes et renoncent à certains privilèges que leur confère leur statut masculin dans une société patriarcale. Comme le note Francis Dupuis-Déri :

*Le disempowerment des hommes n'implique pas de réduire notre capacité d'agir ou d'être moins confiants et moins puissants en tant qu'êtres humains, mais en tant qu'hommes et donc en tant que membre de la classe dominante et privilégiée dans le patriarcat. L'engagement des hommes dans un processus individuel et collectif de disempowerment consiste à réduire le pouvoir que nous exerçons individuellement et collectivement sur les femmes.*⁶⁸¹

Or, bien qu'un tel processus de *disempowerment* soit une piste intéressante à explorer, cette solution reste insuffisante pour deux raisons.

D'une part, une telle exigence est difficile à appliquer dans les faits, car la rhétocratie ne semble pas être une forme de domination aussi claire et distincte que d'autres systèmes d'oppression ou de discrimination comme le patriarcat, le racisme, l'homophobie, etc.⁶⁸² Il serait sans doute possible de suggérer aux personnes plus éloquentes d'intervenir moins souvent, ou de diminuer la virtuosité de leur intervention, mais cela ne réglerait pas le problème pour autant, et n'améliorerait pas la qualité générale de la délibération.

D'autre part, une approche strictement individuelle, qui renvoie avant tout à la responsabilisation personnelle, produirait sans doute des résultats très limités, surtout si nous prenons en compte la taille du groupe et d'autres contraintes pratiques de la délibération. Ainsi, la rhétocratie est moins le résultat du pouvoir disproportionné des personnes éloquentes, que le fruit d'un contexte discursif et matériel (grande taille de l'assemblée, relations en face-à-face) qui induit un système de privilèges pour les citoyens qui maîtrisent mieux l'art oratoire.

⁶⁸¹ Francis Dupuis-Déri, « Petit guide du « disempowerment » pour hommes profémnistes », *Possibles*, vol. 38, no. 1, 2014, p. 82

⁶⁸² La rhétocratie pourrait peut-être être comparée à une forme de capacitisme sur le plan oratoire, c'est-à-dire une forme de discrimination basée sur des capacités inégales à s'exprimer publiquement. Cependant, le pouvoir des orateurs résulte moins d'une exclusion formelle ou réelle des moins éloquents, que d'une plus faible influence des moins éloquants dans une grande assemblée.

La meilleure solution consiste donc à réduire la taille des groupes pour une partie de la délibération, afin de maximiser la capacité de chacun à prendre part de manière égale à la discussion. Cette technique de « décentralisation » de la délibération est fréquemment utilisée par diverses méthodologies de participation citoyenne, comme les *focus groups*, *World Cafés*, forums ouverts (*Open Space Technology*), etc.⁶⁸³. L'idée consiste à diviser l'assemblée en plusieurs petits groupes de travail ou comités thématiques, afin de créer en quelque sorte des « mini-publics » temporaires pour faciliter les échanges entre une dizaine de personnes. Ces petits groupes peuvent élaborer des propositions, amendements et suggestions, qui seront ensuite ramenés dans l'assemblée par un « rapporteur ». Tous les participants pourront ainsi avoir accès aux idées des autres groupes qui auront été filtrées et affinées en amont, et se forger une vision d'ensemble de la situation. La délibération au sein de la grande assemblée sera donc facilitée, et il sera plus facile pour chaque personne de prendre une décision éclairée tout en ayant la capacité de participer aux débats à un moment ou un autre de la réunion.

Ce principe général de décentralisation-recentralisation de la délibération a notamment été expérimenté par un dispositif participatif inventé par l'organisation America Speaks : le *21st Century Town Meeting*⁶⁸⁴. Il s'agit d'une assemblée qui réunit de 500 à 5000 participants afin de discuter d'un ou plusieurs enjeux complexes comme la planification urbaine, l'allocation des ressources, la formulation de politiques publiques, etc.⁶⁸⁵ Le maire de Washington DC a eu recours à ce type d'assemblées citoyennes à sept reprises entre 1999 et 2005 pour déterminer les priorités des dépenses publiques de la ville⁶⁸⁶, et l'expérience la plus connue est sans doute l'événement *Listening to the City : Rebuilding*

⁶⁸³ World Café, Consulté le 16 juillet 2016. <http://www.theworldcafe.com> ; Harrison Owen, *Open Space Technology : A User's Guide*, Berrett-Koehler, San Francisco, 2008.

⁶⁸⁴ Archon Fung, « 21st Century Town Meeting », *Participedia*, consulté le 16 juillet 2016. <http://participedia.net/en/methods/21st-century-town-meeting>

⁶⁸⁵ Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, *op. cit.*, p. 145.

⁶⁸⁶ Carolyn J. Lukensmeyer, Steve Brigham, « Taking Democracy to Scale : Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century », *National Civic Review*, vol. 91, 2002, p. 351-366 ; Carolyn J. Lukensmeyer, Joe Goldman, Steve Brigham, « A Town Meeting for the Twenty-First Century » in John Gastil, Peter Levine (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook : Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005, p. 154-163.

Lower Manhattan, lequel attira plus de 4500 personnes pour discuter de la rénovation du site du World Trade Center après les attentats du 11 septembre 2001⁶⁸⁷.

L'originalité du *21st Century Town Meeting* consiste à combiner les délibérations en face-à-face au sein de petits groupes avec l'usage des nouvelles technologies de l'information pour faciliter les interactions à grande échelle et la prise de décision collective. La sélection des participants se fait par une combinaison d'auto-sélection (assemblée ouverte) et de recrutement ciblé pour favoriser la diversité cognitive et la représentativité des citoyens sur différents enjeux. Voici un bref aperçu du processus délibératif⁶⁸⁸. Les participants se regroupent autour de tables composées de 10 à 12 personnes, où se trouve un facilitateur qui anime les discussions. Chaque groupe suit le même ordre du jour de l'assemblée, de sorte que les discussions des différentes tables se déroulent parallèlement. De plus, chaque participant est doté d'un appareil sans-fil qui lui permet d'indiquer ses préférences et ses votes en temps réel. De temps à autre durant la réunion, un maître de cérémonie demande aux participants de voter sur des questions précises pour mesurer en temps réel le pouls de la salle. Chaque table est également munie d'un ordinateur portable qui permet à un secrétaire de noter les délibérations en direct, lesquelles sont collectées et synthétisées par une équipe de spécialistes qui distillent les thèmes, perspectives et positions qui se dégagent des multiples discussions simultanées. Toutes ces informations sont projetées en temps réel sur un écran géant, lequel permet à tous les participants de prendre connaissance de ce qui se déroule au sein de l'assemblée. À la fin de la réunion, les organisateurs du *21st Century Town Meeting* rédigent un rapport qui contient les commentaires, décisions collectives et recommandations qui ont été dégagées par l'assemblée, afin de la distribuer aux participants, aux décideurs publics et aux médias.

Le principal mérite de ce dispositif participatif est de montrer qu'il est possible de concilier l'avantage des délibérations en petit groupe avec la grande taille de l'assemblée, tout en facilitant un processus décisionnel relativement efficace compte tenu des contraintes temporelles. La décentralisation des discussions permet d'améliorer grandement la qualité

⁶⁸⁷ James Tosch, « Listening to the City », *Participedia*, consulté le 16 juillet 2016.

<http://participedia.net/en/cases/listening-city>

⁶⁸⁸ Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, *op. cit.*, p. 145.

des délibérations, d'éviter le problème de la rhétocratie, de favoriser l'inclusion et la participation de multiples groupes sociaux, notamment des femmes qui ont tendance à intervenir davantage au sein des petits groupes⁶⁸⁹. Bref, ce seul exemple de démocratie participative permet de relever l'ensemble des défis de l'assemblée citoyenne que nous avons évoqués jusqu'à maintenant : relations face-à-face, taille du groupe, homogénéité des participants, manque de temps, qualité des délibérations.

Par contre, le *21st Century Town Meeting* présente certaines limites qu'il est important de noter. D'une part, ce type de *town meeting* ne représente qu'une consultation publique, laquelle permet aux citoyens de s'informer, réfléchir, partager leurs avis et fournir des recommandations pour les élus ; il a donc une faible autorité publique⁶⁹⁰. Or, il n'est pas difficile d'imaginer qu'un *town meeting* du XXI^e siècle pourrait être doté de réels pouvoirs décisionnels, afin de permettre aux citoyens réunis dans l'assemblée du conseil de quartier d'avoir une influence plus directe sur l'action publique et les décisions qui affectent leur vie. D'autre part, le rythme assez soutenu des délibérations et des votes peut amener certains problèmes sur le plan démocratique. Comme le note Graham Smith, l'équipe de spécialistes doit trier le contenu des délibérations extrêmement rapidement pour afficher les principales idées et perspectives sur l'écran géant en temps réel, ce qui exige de faire des choix importants pour déterminer ce qui est pertinent ou non.

The extent to which popular control is realised over the themes that develop during the day rests on the capacities of these specialists to make sound judgements under pressure. There is no opportunity for review or oversight by participants. The pressure to make near-instantaneous decisions is the price that is paid to ensure that 21st Century Town Meetings are exciting events that can integrate large numbers of participants into collective discussions and decisions.⁶⁹¹

Face à ce problème de contrainte temporelle qui peut nuire au contrôle populaire de l'équipe technique, mais également à la qualité de la délibération publique et aux décisions collectives, lesquelles demandent parfois un peu plus de temps pour être pleinement réfléchies, nous pouvons proposer deux solutions.

⁶⁸⁹ Frank M. Bryan, *Real Democracy*, *op. cit.*, p. 189-231.

⁶⁹⁰ Archon Fung, « 21st Century Town Meeting », *Participedia*.

⁶⁹¹ Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, *op. cit.*, p. 146.

Premièrement, les assemblées citoyennes du conseil de quartier décisionnel ne seraient pas des « consultations publiques en accéléré », ni des événements ponctuels convoqués *ad hoc* sur des enjeux particuliers, mais des réunions politiques récurrentes. Il serait donc possible de réduire la pression temporelle sur les assemblées, lesquelles ne seraient pas obligées de couvrir complètement et frénétiquement des enjeux complexes au cours d'une seule séance. De plus, il serait plus facile d'assurer un certain contrôle ou feedback entre les participants et l'équipe de spécialistes qui s'occupent de l'agrégation de contenu issu des différents sous-groupes de discussions. Enfin, des assemblées mensuelles permettraient davantage de va-et-vient entre des discussions en petits groupes et des délibérations globales incluant l'ensemble des participants, de manière à favoriser une délibération inclusive et une prise de décision collective correspondant à une véritable vision d'ensemble, et non à une simple agrégation de préférences.

Deuxièmement, l'idée n'est pas d'imiter le modèle du *21st Century Town Meeting* comme tel, mais de s'inspirer de cette expérience pour préciser le design institutionnel de l'assemblée citoyenne du conseil de quartier décisionnel. Pour ce faire, il nous faut élaborer une réflexion plus poussée sur l'impact des technologies numériques sur le processus délibératif et décisionnel. Cela est d'autant plus important que la possibilité d'instaurer *destown meetings* en milieu urbain nous oblige à avoir recours aux nouvelles technologies pour étendre la portée de la participation citoyenne au-delà de ses limites habituelles.

Chapitre 13 : Visages de la démocratie numérique

13.1. Interactions entre les TIC et le système politique

Il est devenu un lieu commun d'affirmer que l'arrivée d'Internet et des médias sociaux a bouleversé de manière importante le comportement des individus dans les sphères économique, médiatique, sociale, culturelle, etc. Si de nombreux textes et ouvrages ont essayé de dépeindre de manière plus ou moins systématique l'impact de l'ère de l'information⁶⁹² sur les institutions politiques, un article influent de Fung, Gilman et Shkabatur⁶⁹³ présente une schématisation conceptuelle originale pour formaliser de manière simple et élégante les rapports complexes entre les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) et le système politique. En analysant les incitatifs et les contraintes institutionnelles entre les citoyens, les organisations traditionnelles et l'État, les auteurs distinguent six modèles d'interactions entre les TIC et la démocratie : espace public musclé, production collaborative, démocratie directe digitale, lanceurs d'alerte, mobilisation politique et surveillance sociale.

L'utilité de cette perspective théorique consiste à dégager différents angles à partir desquels les technologies numériques peuvent améliorer le processus participatif et délibératif. De plus, la grille d'analyse de Fung, Gilman et Shkabatur permet de mettre en évidence les points aveugles et les effets potentiellement négatifs de ces innovations techniques sur le plan démocratique. Ainsi, il est essentiel de ne pas sombrer dans les travers habituels des ouvrages portant sur la « révolution informatique », lesquels ont souvent tendance à louer le potentiel extraordinaire des TIC, ou au contraire à les condamner en bloc pour les dérives qu'elles engendrent sur le plan social et politique.

Il s'agit donc d'examiner comment ces six modèles d'interactions entre les technologies numériques, les citoyens, les organisations et les institutions démocratiques permettent de renforcer la participation au sein des conseils de quartier. Enfin, nous répondrons à

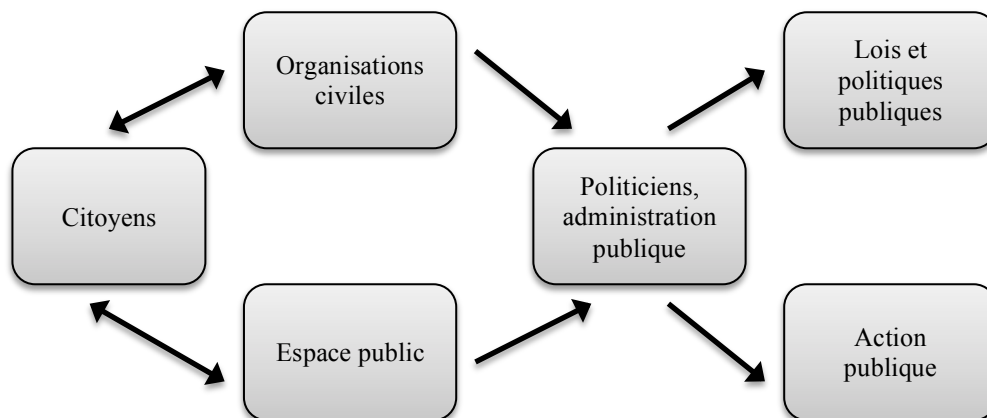
⁶⁹² Manuel Castells, *L'Ère de l'information. Tome I, La Société en réseaux*, Fayard, Paris, 1998.

⁶⁹³ Archon Fung, Hollie Russon Gilman, Jennifer Shkabatur, « Six Models for the Internet + Politics », *International Studies Review*, vol. 15, 2013, p. 30-47.

certaines objections courantes à l'endroit de la démocratie numérique afin de montrer en quoi les TIC jouent un rôle clé dans le renouvellement de l'action politique et la promotion de l'idéal participatif et délibératif.

Pour essayer de démêler les relations multiples entre les technologies numériques et les institutions démocratiques, il faut d'abord distinguer les différentes composantes de ce système politique. Le schéma conceptuel de Fung, Gilman et Shkabatur permet de représenter visuellement, de manière simplifiée mais élégante, les principaux éléments à prendre en compte dans le fonctionnement général des régimes démocratiques (voir figure 13).

Figure 13 : Modèle simplifié du système politique⁶⁹⁴



Tout d'abord, il y a les *citoyens* qui sont des porteurs d'intérêts, de désirs et de croyances politiques. Les citoyens forment parfois des *organisations* (groupes d'intérêts, associations, organisations formelles ou mouvements sociaux) pour faire la promotion de certaines idées, intérêts spécifiques ou revendications politiques. Par ailleurs, les citoyens élaborent et expriment leurs opinions directement dans l'*espace public*, où ils peuvent débattre d'affaires communes dans les journaux, cafés et aux autres lieux propices aux échanges d'idées, notamment sur Internet. Les citoyens, les organisations volontaires et l'espace public sont situés à l'extérieur de l'État, et constituent ce que nous nommons généralement la « société civile ».

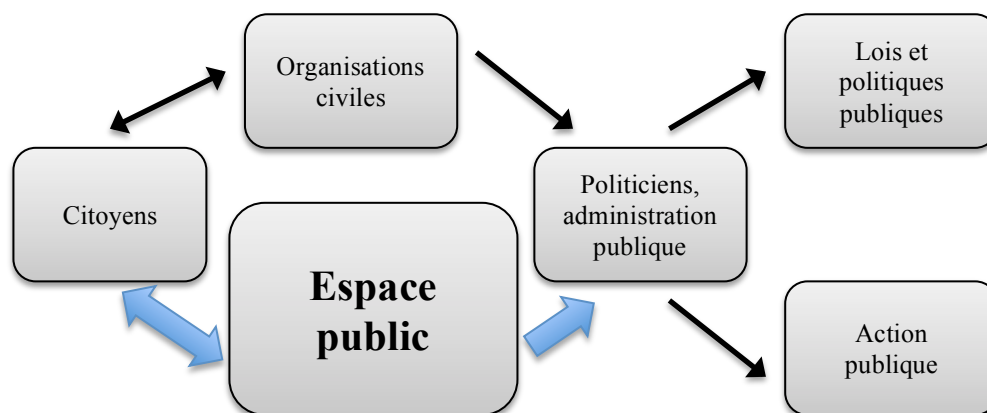
⁶⁹⁴ *Ibid.* p. 32.

Dans une démocratie représentative, la société civile sélectionne périodiquement les représentants du peuple par le biais des élections et des partis politiques, et l'espace public influence le gouvernement via une « pression communicationnelle » continue. Entre les élections, les groupes de pression et les organisations civiles cherchent à faire valoir leurs intérêts via le lobbying, la mobilisation citoyenne et différents stratagèmes pour influencer les *politiciens professionnels et l'administration publique* qui forment le gouvernement. Ce dernier agit de deux manières : soit en adoptant des *lois et des politiques publiques*, soit en agissant directement sur la société par le biais de l'*action publique*.

13.2. L'espace public musclé

En utilisant ce modèle de base, il est possible d'élaborer une typologie en distinguant six formes de participation numérique. La première façon dont les TIC influencent le système politique découle de l'accélération des flux d'information et de communication qui transforment l'espace public. Fung, Gilman et Shkabatur utilisent l'expression « espace public musclé » (*muscular public sphere*) pour qualifier ce renforcement des échanges communicationnels dans l'espace numérique (voir figure 14).

Figure 14 : Espace public musclé⁶⁹⁵



⁶⁹⁵ Archon Fung *et al.*, « Six Models for the Internet + Politics », *op. cit.*, p. 33

Les nouvelles technologies comme les médias sociaux permettent une communication « plusieurs-à-plusieurs » (*many-to-many*), contrairement au modèle *one-to-many* de la radio et la télévision. Ils réduisent également les coûts d'accès à l'information de manière drastique, de même que les coûts pour créer et exprimer des idées, notamment les idées politiques⁶⁹⁶. Contrairement à l'ère pré-Internet de « l'économie de l'information industrielle », où l'espace public était dominé par les médias « *mainstream* » contrôlés par des grandes corporations privées, l'émergence d'une nouvelle « économie de l'information réseautée » améliore directement l'accessibilité de l'espace public, en permettant à un plus grand nombre de personnes de prendre la parole et d'exprimer une diversité de perspectives⁶⁹⁷. Comme la simplicité et l'interactivité du web 2.0 permettent aux individus ayant peu de connaissances techniques de s'approprier les nouveaux outils numériques, ils peuvent ainsi passer du statut de consommateurs passifs d'information au statut de collaborateurs et créateurs potentiels de contenus. C'est pourquoi cette mutation technologique représente une belle occasion pour améliorer la production et le partage de contenus qui reflètent mieux les visions informées des citoyens.

Or, cette virtualisation de l'espace public présente également certaines limites. Premièrement, l'espace public numérique n'est pas nécessairement plus égalitaire, car la majorité de l'information est produite et consommée selon une « loi de puissance ». Autrement dit, la majeure partie du contenu est créée par une petite proportion d'individus, et la majorité des utilisateurs ne produisent et ne consomment qu'une infime partie du contenu global. Bien que l'arrivée du web 2.0 permette d'introduire de nouvelles voix et des idées originales qui ne pouvaient pas être diffusées aussi facilement auparavant, Matthew Hindman met en évidence que les blogueurs politiques les plus populaires sont souvent plus influents que les chroniqueurs du *New York Times* et du *Washington Post*⁶⁹⁸. Nous pourrions donc dire que l'espace public numérique est davantage inclusif et offre un meilleur accès à l'expression de nouvelles idées, mais qu'il ne permet pas de garantir une

⁶⁹⁶ Yochai Benkler, *The Wealth of Networks*, *op. cit.*, p. 212-272. ; Clay Shirky, *Here Comes Everybody : The Power of Organizing Without Organizations*, The Penguin Press, London, 2008.

⁶⁹⁷ Yochai Benkler, *The Wealth of Networks*, *op. cit.*, p. 29-34.

⁶⁹⁸ Matthew Hindman, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2009, p.104.

voix égale à tous les individus parce qu'il contribue également à la centralisation des opinions.

Néanmoins, ce problème concerne le cyberspace *en général*, et non l'espace public du conseil de quartier qui pourrait davantage bénéficier de l'introduction des TIC pour faciliter les échanges entre les habitants. Ainsi, un forum de discussion en ligne ou une plateforme numérique participative permettrait à un plus grand nombre de citoyens de se faire connaître et de rencontrer de nouvelles personnes dans leur quartier, de communiquer directement et de maximiser le partage d'informations et de connaissances sur des enjeux d'intérêt public pour la juridiction locale. Les technologies numériques amélioreraient également la variété de perspectives sociales et politiques exprimées, et favoriserait une diversité cognitive beaucoup plus grande que les idées et les opinions qui étaient jadis véhiculées les médias locaux et nationaux traditionnels : journaux, émissions de télévision, radio communautaire, etc.

Le fait de diffuser les séances du conseil de quartier sur le web – comme c'est le cas dans de nombreuses villes à travers le monde, notamment au Québec – contribue à élargir l'espace de délibération au-delà de l'assemblée citoyenne. Si les séances du conseil municipal ne sont pas toujours visionnées et commentées largement, parce qu'elles sont souvent peu passionnantes et représentent généralement des chambres d'enregistrement de propositions déjà décidées à l'avance et rarement discutées, nous pouvons supposer qu'une expérience de démocratie participative et délibérative à large échelle susciterait sans doute une plus grande curiosité de la part du public, notamment pour les personnes qui auraient aimé participer aux assemblées mais ne pouvaient pas y assister. Bref, l'espace public du conseil de quartier faisant un usage judicieux des TIC offrirait une délibération plus inclusive qu'une simple assemblée citoyenne qui serait complètement dénuée des technologies numériques.

Par contre, Cass Sunstein souligne que l'espace public numérique présente d'autres problèmes sur le plan délibératif et épistémique. Internet a tendance à rassembler les individus aux opinions similaires, ce qui a pour effet d'alimenter la pensée de groupe, la

polarisation et le phénomène de « chambre d'écho » qui nuisent aux discussions rationnelles et argumentées nécessaires à la qualité de la délibération⁶⁹⁹. Ainsi, les échecs épistémiques de la délibération que nous avons mentionnés dans la section 10.2. semblent beaucoup plus se manifester dans les échanges virtuels, car ils ne fonctionnent selon la même logique que les discussions en face-à-face. Une fois de plus, s'il est difficile de corriger les inconvénients de l'espace public numérique en général, il est plus facile d'atténuer les échecs épistémiques de la délibération à l'échelle du quartier virtuel. Par exemple, si nous ne pouvons pas empêcher certains débats de « dérapier » au sein de médias sociaux comme Facebook, une plateforme participative en ligne dédiée au conseil de quartier pourrait inclure des normes délibératives plus exigeantes et la présence d'un modérateur afin d'améliorer la qualité de la délibération numérique.

13.3. La production collaborative

Le deuxième modèle d'interaction entre les TIC et le système politique déplace l'accent de la *communication* entre individus vers la *production* de l'action publique par les citoyens auto-organisés. La « production collaborative » désigne la manière par laquelle les technologies numériques permettent aux individus de se rassembler pour réaliser des objectifs communs en réduisant de manière drastique les coûts d'organisation. Clay Shirky emploie l'expression « *Here Comes Everybody* » pour décrire les nouvelles formes d'auto-organisation qui rendent parfois les organisations traditionnelles et les institutions obsolètes : « Newly capable groups are assembling, and they are working without the managerial imperative and outside the previous structures that bounded their effectiveness. These changes will transform the world everywhere groups of people come together to accomplish something, which is to say everywhere. »⁷⁰⁰

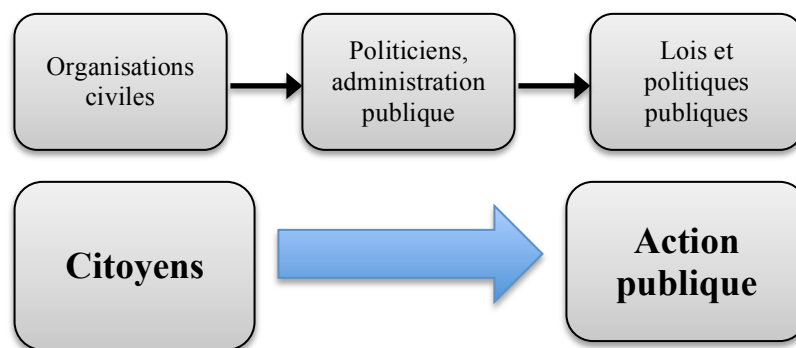
Cette perspective transpose dans le monde politique les formes de travail collaboratif « pair-à-pair » (P2P) ayant cours dans l'environnement numérique, lesquelles produisent des projets complexes comme Wikipédia ou Linux sans reposer sur la hiérarchie (de l'État ou de l'entreprise), ou les signaux de prix du marché. Si ce modèle de production

⁶⁹⁹ Cass R. Sunstein, *Republic.Com 2.0*, Princeton University Press, Princeton, 2009.

⁷⁰⁰ Clay Shirky, *Here Comes Everybody*, *op. cit.*, p. 27.

collaborative basé sur les communs⁷⁰¹ déborde dans la sphère politique, nous pouvons prévoir que les organisations de la société civile (groupes d'intérêts, partis politiques), et même le gouvernement perdront progressivement leur importance. Dans cette perspective, les TIC permettraient aux individus de produire directement un ensemble de biens publics et de s'organiser par eux-mêmes, et ce de manière plus efficace et rapide que les organisations hiérarchiques traditionnelles (voir figure 12).

Figure 15 : Production collaborative⁷⁰²



Évidemment, la production collaborative ne saurait se substituer complètement aux institutions et aux organisations classiques, car l'action publique requiert des ressources matérielles, de l'autorité et des capacités qui manquent généralement aux groupes auto-organisés. S'il est possible d'organiser des systèmes de surveillance de voisinage, des nettoyages de parcs et des campagnes de financement participatif pour différents projets, il semble beaucoup plus difficile de financer la police municipale, la construction de parcs ou les services publics sur un mode purement collaboratif. Si nous prenons l'exemple de l'application « See-Click-Fix » qui permet aux usagers de signaler facilement à l'administration municipale des problèmes comme des intersections dangereuses ou des nids-de-poule grâce à leur téléphone intelligent, en l'absence du gouvernement nous aurions uniquement l'expression « See-Click »⁷⁰³.

⁷⁰¹ Yochai Benkler, *The Wealth of Networks*, *op. cit.*, p. 59-127.

⁷⁰² Archon Fung *et al.*, « Six Models for the Internet + Politics », *op. cit.*, p. 35.

⁷⁰³ Archon Fung *et al.*, « Six Models for the Internet + Politics », *op. cit.*, p. 36.

Par ailleurs, l'auto-organisation citoyenne, comme toute forme d'action collective, fait face au problème du passager clandestin. Il est sans doute possible de mettre en place des événements de nettoyage de ruelle volontaire, ou encore de déneigement de certaines parties de la ville, mais plusieurs individus bénéficieront de ces actions bénévoles sans en assumer les coûts. Il est beaucoup plus simple et efficace dans plusieurs cas de taxer les résidents pour garantir un certain niveau de nettoyage et d'entretien des biens publics à l'échelle de la ville. Enfin, il y a une grande différence entre les biens informationnels produits par le modèle collaboratif et les services publics qui doivent être assumés par des institutions : police, collecte des ordures, voirie, etc.

Or, s'il est peu probable que la production collaborative puisse représenter une alternative globale au système politique actuel, le conseil de quartier pourrait bénéficier d'une plus grande auto-organisation citoyenne. À l'instar de la démocratie en milieu de travail (*workplace democracy*) qui peut contribuer au développement des compétences civiques des individus, lesquelles peuvent être ensuite mobilisées dans la sphère politique⁷⁰⁴, nous pouvons formuler un argument analogue basé sur la valeur instrumentale de la production collaborative. Celle-ci permet aux habitants d'un quartier de se prendre en main, de résoudre des problèmes directement par eux-mêmes, et donc de développer un sentiment d'efficacité politique qui contribue à son tour à la participation citoyenne. Comme le souligne Carole Pateman :

People who have a sense of political efficacy are more likely to participate in politics than those in whom this feeling is lacking and it has also been found that underlying the sense of political efficacy is a sense of general, personal effectiveness, which involves self-confidence in one's dealing with the world. Persons who feel more effective in their everyday tasks and challenges are more likely to participate.⁷⁰⁵

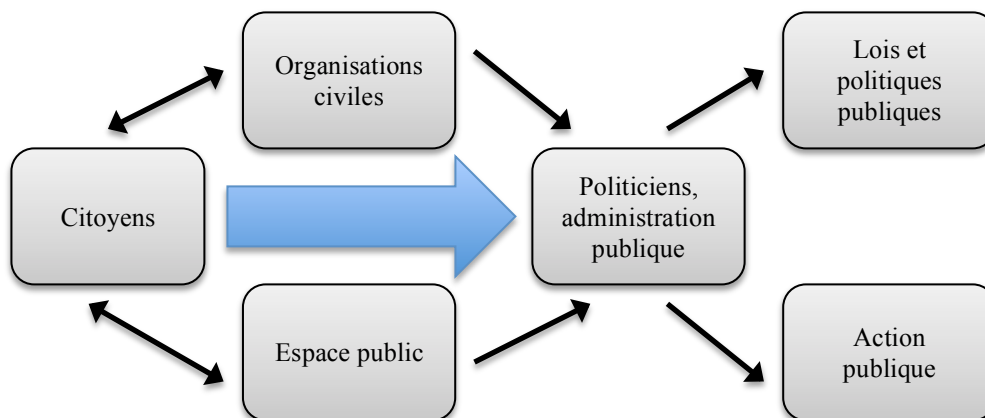
⁷⁰⁴ Cet argument est notamment développé par John Stuart Mill, Carole Pateman et Jane Mansbridge. John Stuart Mill, *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*, Longmans Green and Co., London, 1909, livre IV, chap. 7 ; Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, *op. cit.*, p. 45-84 ; Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, *op. cit.*, p. 139-230.

⁷⁰⁵ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, *op. cit.*, p. 46.

13.4. Démocratie directe digitale

Ensuite, le troisième modèle d'interaction entre les TIC et la sphère politique est celui de la démocratie directe digitale (voir figure 16). Cette perspective décrit un système dans lequel les TIC permettent aux citoyens d'avoir une influence directe sur les décisions du gouvernement. Nous pouvons prendre comme exemples les *21st Century Town Meetings*⁷⁰⁶, les budgets participatifs en ligne⁷⁰⁷, les initiatives du Parti pirate (*liquid feedback*) ou encore les référendums électroniques. Les technologies numériques réduisent considérablement les barrières à l'entrée pour une série de mécanismes qui étaient auparavant complexes et coûteux à organiser : élections, droit d'initiative populaire, votes sur les questions législatives, etc.

Figure 16 : Démocratie directe digitale⁷⁰⁸



Or, des critiques soulignent certains risques de la démocratie directe digitale en termes de sécurité (erreurs, fraude, *hacking*, etc.), notamment pour les votes en ligne à distance lors des élections générales. En effet, certains cas d'irrégularités, de problèmes informatiques et même de piratage ont été répertoriés pour les votes en ligne depuis une dizaine d'années⁷⁰⁹. Quoique ces problèmes de sécurité ne doivent aucunement être négligés pour assurer la

⁷⁰⁶ Graham Smith, *Democratic Innovations : Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 144-147.

⁷⁰⁷ Tiago Peixoto, « E-Participatory Budgeting : E-Democracy from Theory to Success ? », *E-Democracy Center*, Universität Zürich, 2008.

⁷⁰⁸ Archon Fung *et al.*, « Six Models for the Internet + Politics », *op. cit.*, p. 37.

⁷⁰⁹ Sarah Wheaton, « Voting Test Falls Victim to Hackers », *The New York Times*, 8 octobre 2010. Consulté le 18 juillet 2016 : http://www.nytimes.com/2010/10/09/us/politics/09vote.html?_r=3&

Michael Safi, « NSW election result could be challenged over iVote security law », *The Guardian*, 23 mars 2015. <https://www.theguardian.com/australia-news/2015/mar/23/nsw-election-result-could-be-challenged-over-ivote-security-flaw>

viabilité et la fiabilité du processus décisionnel, la sécurité des votes en ligne ne constitue pas un obstacle insurmontable, ni une objection suffisante qui justifierait d'éviter tout recours à la démocratie directe digitale. À titre d'exemple, il est facile de rétorquer que la facilité avec laquelle les transactions économiques et financières peuvent se faire sans heurt dans l'univers numérique milite en faveur d'une extension des TIC dans le monde politique, à l'instar de l'Estonie qui a introduit le vote électronique lors de ses élections municipales en 2005⁷¹⁰. S'il est vrai que le vote électronique à distance ne semble pas avoir augmenté de manière significative la participation aux élections municipales dans ce cas particulier⁷¹¹, aucune catastrophe n'a découlé de l'usage des TIC pour permettre aux citoyens de voter pour leurs représentants.

Un problème social encore plus important, lequel ne concerne pas seulement la démocratie directe digitale mais l'usage de l'Internet en général, est sans contredit la fracture numérique (*digital divide*) qui repose sur l'accès inégal aux nouvelles technologies de l'information et la communication. L'accès dont il est question est multidimensionnel, car il concerne autant l'accès psychologique ou motivationnel (le manque d'expérience digitale, le manque d'intérêt ou le peur des TIC) ; l'accès physique ou matériel (lequel requiert un accès aux ordinateurs, appareils et connexions Internet) ; l'accès en termes de capacités (manque d'habilités informatiques ou de compétences numériques nécessaires pour bien utiliser les TIC) ; l'accès d'usage (les opportunités d'usage étant nécessaires pour surmonter la fracture numérique)⁷¹².

Comme il n'est pas possible de lancer ici une réflexion exhaustive sur les enjeux sociaux et éthiques de la fracture numérique⁷¹³, nous pouvons simplement dire que ce phénomène n'est pas un problème inéluctable, comme le montrent certaines études empiriques sur la

⁷¹⁰ Anthony Hernandez, « L'Estonie, paradis du vote électronique », *Le Monde*, 4 mars 2011. Consulté le 16 juillet 2016. http://www.lemonde.fr/technologies/article/2011/03/04/l-estonie-paradis-du-vote-electronique_1488593_651865.html

⁷¹¹ Daniel Bochsler, « Can Internet voting increase political participation? », *Centre for the Study of Imperfection in Democracies*, Working Paper, 2010.

⁷¹² Jan Van Dijk, Ken Hacker, « The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon », *The Information Society*, vol. 19, 2003, p. 315.

⁷¹³ Pour une étude systématique de ce phénomène, voir Jan Van Dijk, *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*, Sage, Thousand Oaks, 2005.

question⁷¹⁴. Il s'agit d'une situation perfectible, notamment via l'amélioration de l'accès aux conditions économiques, techniques et sociales de la citoyenneté, qui se déclinent ici comme l'accès matériel et financier à Internet dans la ville⁷¹⁵, le développement des compétences numériques de la population, la multiplication des opportunités d'usage des TIC au niveau démocratique, etc.⁷¹⁶

Concernant le conseil de quartier, un usage plus important des technologies numériques pour favoriser la démocratie directe locale ne semble pas présenter de problèmes particuliers. À l'intérieur des assemblées citoyennes, un système de vote sans fil fiable permettrait d'indiquer en temps réel les préférences et les décisions des citoyens (comme dans le cadre des *21st Century Town Meetings*). Pour ce qui est des référendums en ligne, un système sécurisé permettrait à tous les citoyens du quartier de décider sur des enjeux de très grande importance, mais un tel dispositif pourrait amener d'autres inconvénients sur le plan délibératif. Nous reviendrons sur cette question dans la prochaine section (3.7).

13.5. Lanceurs d'alertes, mobilisation politique et surveillance sociale

Ensuite, le quatrième modèle renvoie à l'influence grandissante des lanceurs d'alertes (*whistleblowers*) et des campagnes de sensibilisation initiées par des groupes de défense pour informer le public de multiples problèmes d'intérêt général : surveillance de masse, violation des droits de l'homme, paradis fiscaux, etc. Les figures d'Edward Snowden et de Wikileaks⁷¹⁷ illustrent ce modèle que Fung Gilman et Shkabatur nomment « *Truth-Based Advocacy* »⁷¹⁸, où les TIC permettent de renverser l'asymétrie d'information entre les pouvoirs publics et les citoyens par le biais de fuites d'information, l'anonymat dû à l'encryptage des données, etc. (voir figure 17). Nous pouvons penser à certains logiciels comme *Mumbai Votes* qui facilite la surveillance de la fraude électorale, ou encore le

⁷¹⁴ Jan Van Dijk, *Digital Skills. Unlocking the Information Society*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

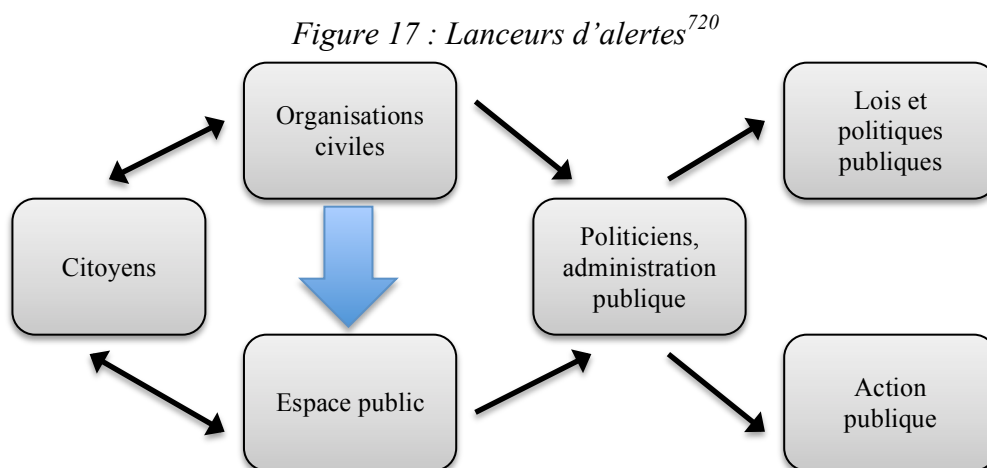
⁷¹⁵ Pour des exemples de systèmes d'Internet haut débit municipalisés, voir Yochai Benkler, *The Wealth of the Networks*, *op. cit.*, p. 405-408 ; Gar Alperovitz, Thomas Hanna, « These Cities Built Cheap, Fast, Community-Owned Broadband », *Democracy Collaborative*, 23 février 2015.

⁷¹⁶ Jan Van Dijk, Ken Hacker, « The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon », *The Information Society*, vol. 19, 2003, p. 315-326.

⁷¹⁷ Micah L. Sirfy, *Wikileaks and the Age of Transparency*, Counter Point, Berkeley, 2011.

⁷¹⁸ Archon Fung *et al.*, « Six Models for the Internet + Politics », *op. cit.*, p. 38.

Kenyan Budget Tracking Tool mis en place par des organisations de la société civile pour contrecarrer la corruption dans les dépenses publiques⁷¹⁹. Les technologies numériques favorisent ainsi des contre-pouvoirs mis en place par les citoyens et certaines organisations pour surveiller les pouvoirs publics et privés et assurer une meilleure transparence, même si cela ne fait pas toujours l'affaire des intérêts dominants.



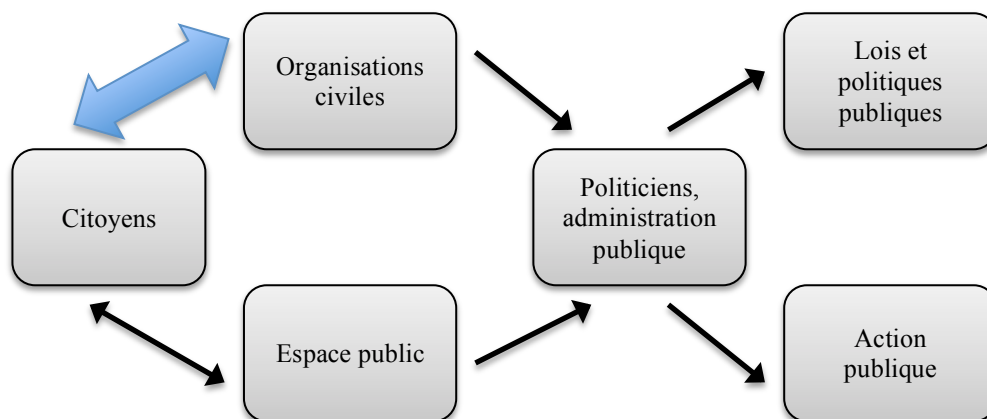
Pour les assemblées citoyennes des conseils de quartier décisionnels, le modèle des lanceurs d'alertes semble moins pertinent à première vue. En effet, les risques de corruption et les asymétries d'informations seraient beaucoup atténués par une participation citoyenne large et une délibération inclusive sur l'ensemble des enjeux qui concernent le quartier. Mais il peut tout de même s'avérer utile de fournir aux individus la possibilité de garder l'anonymat pour diffuser des informations sensibles sur des problèmes d'intérêt général, car aucun système politique n'est complètement immunisé contre les fraudes, la collusion et le détournement des institutions pour des intérêts privés. Qui plus est, les risques élevés de corruption à l'échelle municipale, causés notamment par la question de l'octroi des contrats publics et les multiples redéfinitions du zonage pour le développement immobilier, font en sorte qu'un système de protection pour les lanceurs d'alertes permettrait de donner une plus grande force à la vigilance citoyenne.

⁷¹⁹ *Mumbai Votes*, consulté le 16 juillet 2016 <http://mumbaivotes.com/>; *Technology for Transparency Network*, consulté le 16 juillet 2016. <http://transparency.globalvoicesonline.org/project/budget-tracking-tool>

⁷²⁰ Archon Fung *et al.*, « Six Models for the Internet + Politics », *op. cit.*, p. 39.

De son côté, le cinquième modèle renvoie à la *mobilisation politique*, où les TIC permettent aux organisations traditionnelles (associations de la société civile, partis politiques) de multiplier leurs interactions avec leurs membres (figure 18). Les technologies numériques réduisent considérablement les coûts de communication nécessaires à une série d'activités nécessaires au fonctionnement des organisations : envoi massif d'infolettres, collecte de dons, signature de pétitions, organisation d'événements, etc. De plus, l'arrivée des médias sociaux a permis de faciliter grandement l'organisation de campagnes politiques (campagne présidentielle d'Obama en 2008)⁷²¹, l'influence des organisations de la société civile (campagne *doublonslamise.com* lancée par Gabriel Nadeau-Dubois pour financer l'association *Coule pas chez nous !* en novembre 2012)⁷²², ou encore les protestations de masse comme le Printemps Arabe et Occupy Wall Street⁷²³.

Figure 18 : Mobilisation politique⁷²⁴



De plus, la mobilisation politique ne se fait pas toujours pour appuyer une cause spécifique, un candidat ou un parti, car les TIC contribuent aussi à l'émergence de nouvelles formes d'action politique. Par exemple, la plateforme *Cidade Democrática* au Brésil permet de partager des problèmes et des solutions sur des enjeux locaux, en favorisant la participation des citoyens, ONG, associations volontaires, acteurs publics ou privés, etc.⁷²⁵ Cette dernière forme d'expérience est particulièrement intéressante pour les conseils de quartier, car même

⁷²¹ David Karpf, *The MoveOn Effect : The Unexpected Transformation of American Political Advocacy*, New York, Oxford University Press, New York, 2012.

⁷²² <http://doublonslamise.com/> Consulté le 16 juillet 2016.

⁷²³ Philip N. Howard, Muzammil M. Hussain, « The Upheavals in Egypt and Tunisia : The Role of Digital Media », *Journal of Democracy*, vol. 22, no. 3, 2011, p. 35-48.

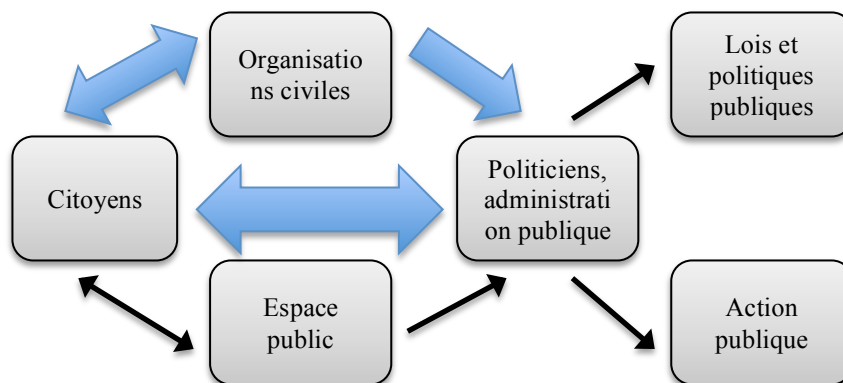
⁷²⁴ Archon Fung *et al.*, « Six Models for the Internet + Politics », *op. cit.*, p. 41.

⁷²⁵ <http://www.cidadedemocratica.org.br/> consulté le 16 juillet 2016.

si les assemblées citoyennes sont d'abord composées de citoyens individuels (et non d'associations locales), diverses organisations peuvent jouer un rôle important dans la mise en évidence de problèmes sociaux, l'inclusion de groupes sous-représentés, la formulation de solutions, etc. Nous verrons dans la prochaine section l'importance de combiner la participation aux assemblées formelles avec l'action des mouvements sociaux et des groupes locaux pour assurer la vitalité démocratique et la délibération à une plus large échelle.

Enfin, le sixième et dernier modèle est la « surveillance sociale » (*social monitoring*), qui emploie les TIC pour attirer l'attention du gouvernement et des administrations sur des problèmes publics via une externalisation ouverte (*crowdsourcing*). L'idée consiste à utiliser la créativité, l'intelligence et le savoir d'usage d'un grand nombre d'individus pour résoudre des problèmes ou réaliser des tâches habituellement effectuées par un petit groupe d'experts (voir figure 19).

Figure 19 : Surveillance sociale⁷²⁶



Ce modèle de co-production des connaissances permet aux participants de contribuer de manière modulaire, c'est-à-dire par une accumulation massive de petites tâches partielles permettant de réaliser de grands projets complexes. Par exemple, le logiciel libre *Ushahidi* (qui signifie « témoignage » en Swahili) a permis à des millions de personnes de géolocaliser des épisodes de violence post-électorale au Kenya en 2008 grâce à leur ordinateur

⁷²⁶ Archon Fung *et al.*, « Six Models for the Internet + Politics », *op. cit.*, p. 42.

ou téléphone portable⁷²⁷, et ce de manière beaucoup plus efficace que les médias traditionnels et les autorités publiques.

La surveillance sociale n'est pas seulement effectuée par des citoyens ordinaires, mais également par des journalistes, professionnels, entreprises ou organisations de la société civile. L'idée n'est pas de transformer radicalement la relation entre les citoyens et le système politique, mais de contribuer à améliorer la gouvernance par l'agrégation de contenus produits par les usagers, en renforçant la relation « *Citizens to government* » (C2G) via les connaissances distribuées⁷²⁸.

Ce modèle se rapproche de la production collaborative, à la différence près que les individus ne contribuent pas directement aux décisions collectives ou à l'action publique, mais apportent des informations et connaissances précieuses à la fonction publique et au gouvernement afin qu'ils puissent mieux répondre aux besoins des citoyens. La « surveillance sociale » augmenterait de manière importante l'efficacité des conseils de quartier, tout en permettant une participation modulaire pour les citoyens qui n'auraient pas de longues heures à consacrer pour assister aux assemblées citoyennes.

De plus, la présence de nombreux canaux numériques pour transmettre directement les plaintes des citoyens permettrait de décharger les délibérations de ce genre de problèmes mineurs qui alourdissent habituellement la période de question des citoyens durant les séances du conseil municipal. En effet, il n'est pas rare que des préoccupations ultra-spécifiques, qui affectent parfois de manière intense la qualité de vie de *certain*s individus, se retrouvent à être exprimés dans des instances de délibération publique de portée *générale*. Il en va ainsi parce qu'il manque souvent de canaux appropriés pour communiquer efficacement des demandes particulières aux institutions, notamment au niveau municipal. L'usage judicieux des TIC dans une perspective de « surveillance sociale » serait donc un précieux atout pour dynamiser l'action publique du gouvernement local. Les critères de l'accès et de la modularité, soulignés à la section 4.2, seraient ainsi

⁷²⁷ <https://www.usahidi.com/> consulté le 27 janvier 2016.

⁷²⁸ *Ibid.*, p. 44.

facilités pour que les citoyens puissent informer convenablement leur quartier de tout enjeu qui les concerne.

13.6. Approche incrémentale ou transformative ?

Après avoir distingué ces six modèles de participation numérique, il faut souligner que ceux-ci ne sont pas mutuellement exclusifs et se complètent parfois de manière intéressante. Par exemple, la surveillance sociale (figure 19) peut être vue comme une forme limitée de production collaborative (figure 15), et les lanceurs d'alertes (figure 17) semblent représenter une version approfondie d'un espace public musclé par le web (figure 13). Néanmoins, ces différentes formes d'interactions entre les TIC et le système politique ne se manifestent pas au même niveau, et ne laissent pas forcément présager une transformation radicale des institutions démocratiques.

Ainsi, Fung, Gilman et Shkabatur tentent d'épouser une position mitoyenne entre deux camps opposés. D'une part, les « technophiles » comme Yochai Benkler et Clay Shirky adoptent une posture plus optimiste en mettant l'accent sur les nouvelles possibilités des outils numériques. D'autre part, les « politologues » partagent généralement une perspective plus sceptique, voire pessimiste (dans le cas de Nicholas Carr notamment)⁷²⁹, en mettant en relief le rôle des incitatifs et des contraintes institutionnelles qui structurent l'impact des TIC sur la vie politique. Tandis que les technophiles considèrent que la révolution numérique ouvre une nouvelle ère de démocratisation radicale, les sceptiques considèrent que le web 2.0. n'amènera pas forcément une transformation majeure du système politique, car celui-ci n'évolue pas au même rythme que les innovations technologiques.

Dans cette perspective, Fung, Gilman et Shkabatur soulignent que les trois premiers modèles (espace public musclé, production collaborative, démocratie directe digitale) ont un potentiel transformateur plus élevé, mais qu'ils sont moins susceptibles de se réaliser compte tenu que les organisations traditionnelles, les politiciens professionnels et les

⁷²⁹ Nicholas G. Carr, *The Shallows: What the Internet Is Doing to Our Brains*, W.W. Norton & Company, New York, 2010.

intérêts établis n'auront pas intérêt à changer radicalement les institutions en place, ou à partager leur pouvoir avec les simples citoyens. Cela explique pourquoi la plupart des expérimentations de cyberdémocratie se limitent à des formes « faibles » de participation, c'est-à-dire qu'elles n'impliquent pas un réel pouvoir décisionnel à l'instar de nombreux sites web informatifs, consultations publiques virtuelles, ou plateformes collaboratives utilisées pour soumettre des projets citoyens qui seront ensuite adoptés ou non par les élus.

En d'autres termes, le fait d'instituer une démocratie numérique participative (voire une démocratie directe digitale) ne représente pas d'abord un problème *technique* mais un problème *politique*, de sorte que la démocratie numérique ne viendra pas d'abord d'une innovation technologique, mais d'une innovation politique⁷³⁰. Or, l'objectif de cette thèse consiste justement à présenter les justifications normatives et pratiques en faveur d'une innovation démocratique qui articule la participation citoyenne et la délibération publique à un pouvoir décisionnel à l'échelle locale. Il reste encore le problème de la « volonté politique » nécessaire à la mise en place d'une telle réforme institutionnelle, et nous discuterons davantage de cette question dans la conclusion de la thèse.

Par ailleurs, Fung, Gilman et Shkabatur remarquent que les trois derniers modèles (lanceurs d'alertes, mobilisation politique, surveillance sociale) sont plus susceptibles de se concrétiser parce qu'ils favorisent une approche incrémentale davantage compatible avec le système politique actuel⁷³¹. Il s'agit évidemment d'une thèse *descriptive*, visant à établir un pronostic sur ce qui va vraisemblablement se produire sur le plan politico-numérique, et non une position normative cherchant à établir ce qui *doit* se réaliser. Or, nous pouvons poser la question suivante : doit-on favoriser une approche transformatrice ou incrémentale?

Si nous acceptons les limites du cadre institutionnel actuel, nous aurons tendance à privilégier la « contre-démocratie », c'est-à-dire les différents mécanismes et pratiques qui permettent à la société d'exercer une surveillance sur le pouvoir politique⁷³². Cette vision

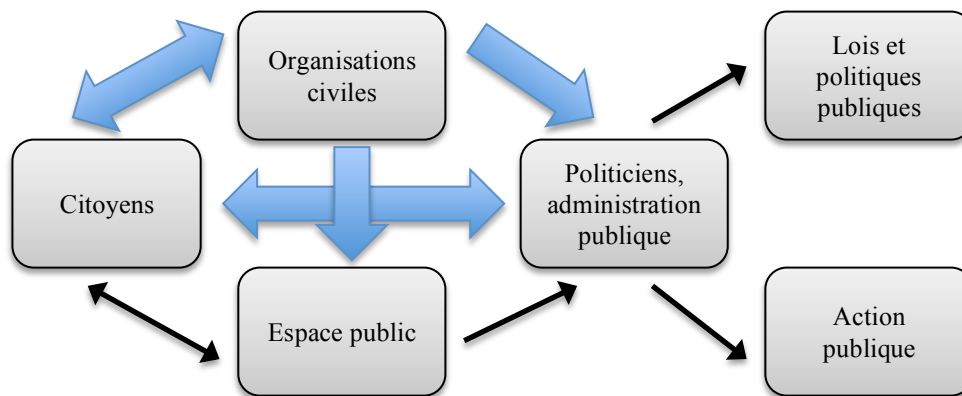
⁷³⁰ Archon Fung *et al.*, « Six Models for the Internet + Politics », *op. cit.*, p. 37.

⁷³¹ *Ibid.*, p. 45.

⁷³² Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris, 2006.

aura donc tendance à accepter, implicitement ou explicitement, la séparation rigide entre gouvernants et gouvernés constitutive du paradigme du gouvernement représentatif⁷³³, en laissant un rôle prédominant aux organisations traditionnelles et aux politiciens professionnels. De cette perspective découle une position sceptique qui met de l'avant les contraintes institutionnelles et justifie un usage modéré des TIC pour améliorer la gouvernance. Nous soutenons qu'il s'agit là de la posture normative implicite de Fung, Gilman et Shkabatur, laquelle favorise une approche incrémentale qui peut être illustrée par la combinaison des trois derniers modèle (voir figure 20).

Figure 20 : Approche incrémentale (contre-démocratie)



Ce schéma met en évidence le fait que la contre-démocratie a pour principaux acteurs les organisations de la société civile, tandis que les citoyens sont appelés à se mobiliser, à partager leurs connaissances avec le gouvernement et à être alertés par différents individus et groupes d'intérêts (*advocacy groups*). Il s'agit donc d'une forme numérique de démocratie pluraliste mettant de l'avant la concurrence des intérêts et des élites pour l'exercice du pouvoir ou sa contestation. « La démocratie ne résulte pas d'une participation massive et active des citoyens mais plutôt du pluralisme social : elle consiste en un jeu ouvert d'élites formant un ensemble de réseaux fragmentés et hétérogènes en perpétuelle négociation »⁷³⁴.

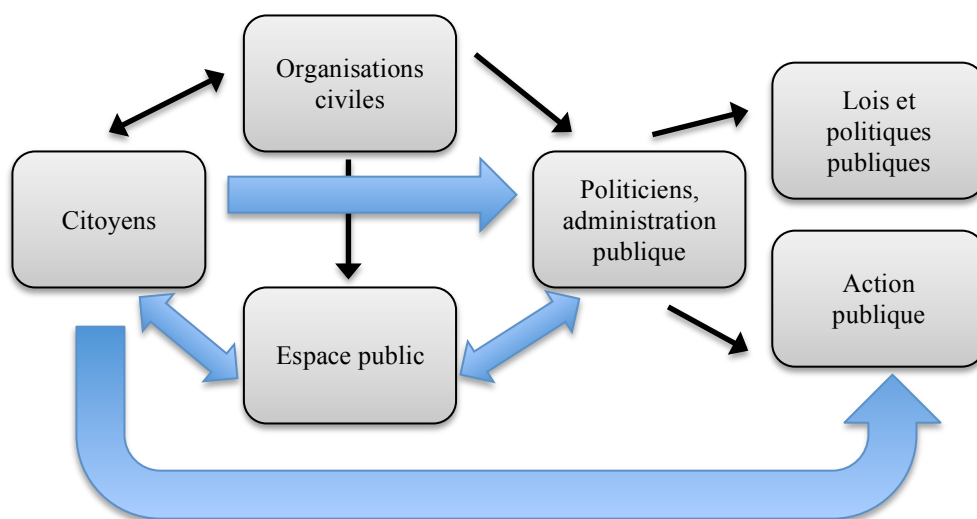
⁷³³ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 1995, p.17-18.

⁷³⁴ Alice Le Goff, Charles Girard, « Les théories de la démocratie délibérative », dans Alice Le Goff, Charles Girard (dir.), *La démocratie délibérative : anthologie de textes fondamentaux*, Hermann, Paris, 2008 p. 18.

La perspective de la démocratie pluraliste n'est pas du tout mauvaise pour analyser le fonctionnement effectif des institutions et des acteurs politiques dans le contexte actuel, mais elle ne saurait représenter une théorie normative et critique satisfaisante pour les raisons que nous avons évoquées dans la première partie de la thèse. En effet, elle reste limitée au paradigme du gouvernement représentatif (3.1.), alors que les principes de l'égalitarisme démocratique radical (1.1) et de la démocratie participative supposent une extension beaucoup plus large de la participation citoyenne, notamment par une transformation importante des institutions politiques (3.2.). Encore une fois, il ne s'agit pas de rejeter la représentation en bloc, mais de considérer celle-ci comme l'une des modalités institutionnelles au sein d'un système complexe de dispositifs participatifs et délibératifs.

À l'inverse, une approche transformatrice de la démocratie numérique, que nous pourrions nommer « démocratie numérique radicale », requiert une participation *directe* des citoyens aux affaires publiques via la délibération (espace public musclé), l'élaboration de solutions collectives (production collaborative) et un réel pouvoir décisionnel (démocratie directe digitale). Cette approche n'exclut pas, mais inclut les trois autres types de participation numérique (lanceurs d'alertes, mobilisation politique, surveillance sociale), tout en insistant davantage sur le rôle clé des citoyens ordinaires dans l'action politique (voir figure 21).

Figure 21 : Approche transformatrice (démocratie numérique radicale)



Ce schéma relativement complexe met en évidence la pluralité des interactions possibles entre les TIC et le système politique pour favoriser la participation citoyenne. Les organisations traditionnelles, les politiciens professionnels et le gouvernement continuent encore de jouer un rôle important, mais ceux-ci n'occupent plus le centre de la vie démocratique qui devient plutôt tournée vers le renforcement du pouvoir citoyen.

Or, une dernière objection pourrait être formulée pour mettre en évidence les limites de la démocratie numérique radicale : cette perspective ne serait pas viable sur le plan institutionnel, parce qu'elle entraînerait une confusion des dispositifs participatifs et des outils numériques qui pourraient entrer en contradiction les uns avec les autres. Par exemple, le fait de combiner une assemblée ouverte basée sur les délibérations en face-à-face avec d'autres dispositifs – comme des forums de discussion en ligne, des logiciels de production collaborative, des référendums électroniques, des outils de mobilisation citoyenne et un système de *crowdsourcing* – ne risque-t-il pas de décentrer le système politique du conseil de quartier, en multipliant trop les portes d'entrée et de sortie pour la participation citoyenne ? Ainsi, comment doit-on articuler les dispositifs numériques et non-numériques pour éviter des interférences potentielles ? Pour répondre à cette question, il nous faut prendre un certain recul et envisager le conseil de quartier dans un système délibératif plus large, et préciser le concept de « complémentarité institutionnelle » afin de s'assurer que les différents dispositifs participatifs puissent se renforcer et s'équilibrer mutuellement.

Chapitre 14 : Système délibératif

14.1. La perspective systémique

Pour dégager un portrait global de la délibération publique au sein des quartiers et de la ville, il est nécessaire d’embrasser le « tournant systémique » des théories de la démocratie délibérative⁷³⁵. Comme le souligne Simone Chambers, alors que les premiers écrits sur la délibération étaient davantage centrés sur la formulation d’énoncés théoriques généraux, des principes normatifs et des grands objectifs de l’idéal délibératif dans les 1990, un « tournant institutionnel » a vu le jour au début des années 2000 pour se concentrer sur des forums particuliers de délibération comme les mini-publics⁷³⁶. Bien que ce tournant institutionnel porte une plus grande attention aux dimensions pratiques et empiriques de la délibération dans des espaces particuliers, il a l’inconvénient de perdre de vue les interactions complexes entre les différents lieux de discussion et les multiples composantes du système politique. Cela peut mener à une image tronquée du processus délibératif, avec des analyses minutieuses et savantes qui se limitent à certains détails empiriques, sans pouvoir fournir des bases robustes pour la légitimité démocratique des décisions collectives.

Most empirical research on deliberative democracy, accordingly, has concentrated either on a single episode of deliberation, as in one-time group discussions, or on a continuing series with the same group or in the same type of institution. Yet no single forum, however ideally constituted, could possess deliberative capacity sufficient to legitimate most of the decisions and policies that democracies adopt.⁷³⁷

C’est pourquoi il est nécessaire d’aller au-delà des institutions particulières et de regarder le fonctionnement du *système* dans son ensemble, lequel comprend plusieurs institutions, associations civiles, lieux de contestation, médias, réseaux informels, etc. Le premier avantage d’une approche systémique de la démocratie délibérative consiste à penser la délibération publique à une échelle plus large, dans un processus qui s’étend entre

⁷³⁵ John Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 7.

⁷³⁶ Simone Chambers, « Deliberative Democratic Theory », *Annual Review of Political Science*, vol. 6, 2003, p. 307-326.

⁷³⁷ Jane Mansbridge, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson, Mark E. Warren, « A systematic approach to deliberative democracy », dans Jane Mansbridge, John Parkinson (dir.), *Deliberative Systems*, Cambridge University Press, New York, 2012, p. 1.

différents lieux et à travers le temps⁷³⁸. Il n'est pas nécessaire d'envisager le processus délibératif à l'échelle nationale ou de la société dans son ensemble (système étatique ou macro-politique), car il est également possible d'appliquer une approche systémique pour comprendre les échanges discursifs complexes au sein d'organisations et d'institutions diverses comme les universités, hôpitaux, villes, conseils de quartier, etc. Cette perspective permet de comprendre comment les nombreuses interactions entre les multiples sphères de délibération et de décision peuvent contribuer à la qualité générale du système délibératif.

Comment définir un système délibératif ? Tout d'abord, un *système* est un ensemble d'éléments qui interagissent entre eux selon certaines règles. Dérivé du mot grec, *sustēma*, qui signifie organisation, ensemble, « établir avec », ce concept met en évidence l'interdépendance des parties qui s'influencent mutuellement. Un système comprend un ensemble de parties distinctes, différenciées et interdépendantes, qui s'accompagne généralement d'une distribution de fonctions et d'une division du travail entre les parties qui restent connectées pour former un tout complexe⁷³⁹. Un système est *délibératif* dans la mesure où la résolution des problèmes et des conflits politiques est basée sur une approche communicationnelle qui inclut l'argumentation, la persuasion et la justification mutuelle (section 3.1). De plus, comme le système possède certaines propriétés émergentes qui ne sont pas présentes dans ses parties, la qualité délibérative du système doit être évaluée dans son ensemble. « Normatively, a systemic approach means that the system should be judged as a whole in addition to the parts being judged independently. We need to ask not only what good deliberation would be both in general and in particular settings, but also what a good deliberative system would entail. »⁷⁴⁰

Cette définition permet de mettre en relief un avantage important de l'approche systémique : grâce à la division du travail entre les différentes parties du système délibératif, chacune peut présenter des forces et des faiblesses sur le plan individuel, mais contribuer de manière positive au système dans son ensemble⁷⁴¹. Selon John Parkinson, les

⁷³⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁷³⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁴⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁴¹ *Ibid.*, p. 3.

mouvements sociaux, les témoignages d'experts, les consultations bureaucratiques, les audiences publiques, les médias, les pétitions et les référendums peuvent tous contribuer de manière particulière à la légitimité démocratique des politiques publiques sur le plan délibératif⁷⁴². Par exemple, une rhétorique partisane, qui est généralement jugée comme étant incompatible avec les normes de respect mutuel et d'accommodation à cause de son « degré excessif de conflictualité »⁷⁴³, peut être utile pour les activistes et les mouvements sociaux afin de favoriser l'inclusion des groupes sous-représentés, bien que la rhétorique puisse être moins utile ou légitime dans d'autres contextes⁷⁴⁴.

La perspective systématique permet ainsi d'envisager des relations de complémentarité entre différentes institutions délibératives. Comme le notent Mansbridge *et al.* : « in a complementary relationship, two wrongs can make a right. Two venues, both with deliberative deficiencies, can each make up for the deficiencies of the other. Thus an institution that looks deliberatively defective when considered only on its own can look beneficial in a systemic perspective. »⁷⁴⁵ À l'inverse, un dispositif participatif qui peut sembler exemplaire sur le plan délibératif peut nuire à la délibération publique sur le plan global. Par exemple, un mini-public comme un sondage délibératif peut jouer un rôle négatif s'il empêche par ailleurs certains mouvements sociaux plus combatifs de se faire entendre auprès des pouvoirs publics, alors qu'ils apportent en fait de nouvelles perspectives qui ne sont pas prises en compte par les discours et les intérêts dominants.

Cela nous amène à dégager les trois principales fonctions des systèmes délibératifs, lesquelles nous permettent de juger si les institutions qui le composent contribuent à la performance générale du système. Premièrement, la fonction *épistémique* du système délibératif consiste à produire des préférences, des opinions et des décisions qui sont informées par les faits et le résultat de jugements basés sur des raisons pertinentes

⁷⁴² John Parkinson, *Deliberating in the Real World : Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 166-173.

⁷⁴³ Arcon Fung, Erik Olin Wright, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », dans Marie-Hélène Bacqué et al., *Gestion de proximité et démocratie participative*, *op. cit.*, p. 53.

⁷⁴⁴ John Parkinson, *Deliberating in the Real World*, *op. cit.*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 172.

⁷⁴⁵ Jane Mansbridge *et al.*, « A systematic approach to deliberative democracy », *op. cit.*, p. 3.

échangées par les participants⁷⁴⁶. La qualité épistémique du système délibératif dépend donc de sa capacité à inclure les différentes connaissances, perspectives et interprétations pertinentes afin de produire de meilleures décisions. Deuxièmement, la fonction *éthique* du système délibératif réside dans sa capacité à favoriser le respect mutuel entre les citoyens, lequel est une condition de la délibération parce que celle-ci suppose que chaque interlocuteur considère les autres citoyens comme une source légitime de raisons, d'idées et de propositions⁷⁴⁷. L'égalité considération morale, la non-domination, la réciprocité et d'autres principes normatifs que nous avons mentionnés plus haut doivent ainsi se retrouver à travers le système délibératif pour assurer son bon fonctionnement. Troisièmement, la fonction *démocratique* du système délibératif consiste à inclure les différentes voix, intérêts et préoccupations des individus et des groupes touchés par des enjeux et des décisions collectives. Cette fonction renvoie au principe d'égalité politique, c'est-à-dire à la capacité des citoyens à prendre part aux délibérations et aux décisions qui affectent leur vie. En résumé : « the successful realization of all three of these functions promotes the legitimacy of democratic decision-making by ensuring reasonably sound decisions in the context of mutual respect among citizens and an inclusive process of collective choice »⁷⁴⁸.

De son côté, John Dryzek reprend ces critères pour définir la « capacité délibérative » d'un système politique, c'est-à-dire sa capacité à produire une délibération qui soit à la fois authentique, inclusive et conséquente⁷⁴⁹. La délibération est *authentique* dans la mesure où elle permet une réflexion sur les préférences de manière non-coercitive tout en favorisant la réciprocité et le respect mutuel (fonction épistémique et éthique) ; elle est *inclusive* dans la mesure où elle permet à toutes les personnes concernées de prendre part à la délibération (fonction démocratique) ; et elle est *conséquente* lorsque la délibération possède une influence significative sur les décisions politiques, la formulation des lois et l'action publique. Comme le conseil de quartier décisionnel possède une forte autorité publique, cela aura pour conséquence de favoriser la capacité délibérative de ce système politique.

⁷⁴⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁴⁹ John Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, op. cit., p. 10

Une fois que nous avons défini les fonctions et les vertus du système délibératif, il reste encore à définir ses *frontières*. En d'autres termes, si un système est constitué d'un ensemble de parties en interaction, il faut être capable d'identifier ses composantes pour distinguer le système de son environnement plus large. De manière générale, un système délibératif possède une *orientation pratique*, c'est-à-dire que les multiples délibérations prenant part en son sein visent ultimement à influencer les décisions politiques d'une communauté. Or, toutes les composantes du système délibératif ne sont pas forcément dotées d'une autorité publique, et elles ne sont pas obligées d'être directement liées aux décisions particulières à prendre à un moment t.

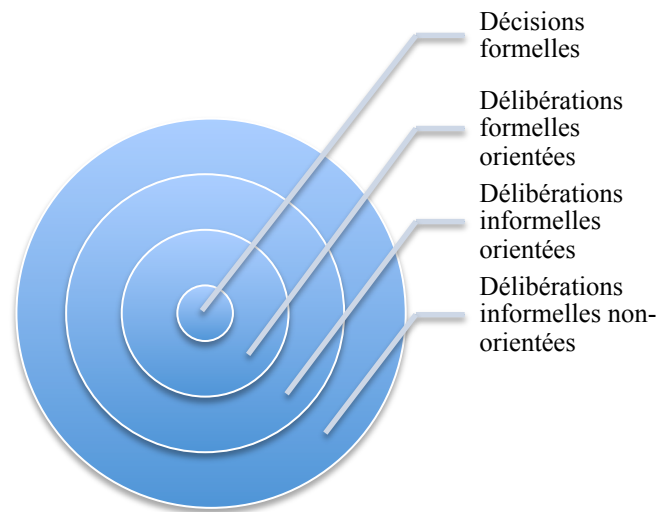
14.2. Sphères du système délibératif

Selon Mansbridge *et al.*, le système délibératif est constitué de quatre principales sphères, lesquelles sont organisées à la manière de cercles concentriques ou de pelures d'un oignon⁷⁵⁰ : 1) les décisions formelles ou contraignantes d'un État ; 2) les délibérations directement liées à la préparation de ces décisions formelles ; 3) les discussions informelles liées à ces décisions ; 4) les discussions informelles liées à des enjeux d'intérêt public mais qui ne sont pas nécessairement destinées à devenir des décisions formelles⁷⁵¹. En prenant l'exemple d'un État démocratique, le parlement représenterait le premier cercle, lequel serait entouré des commissions parlementaires (deuxième cercle). Ensuite, le troisième cercle serait constitué des émissions de télévision et articles de journaux portant sur les projets de lois et les décisions du gouvernement, alors que le quatrième cercle correspondrait à l'espace public informel et diffus. Pour représenter ces quatre sphères, nous avons élaboré le schéma suivant (figure 22).

⁷⁵⁰ Carolyn Hendriks, « Integrated deliberation : reconciling civil society's dual role in deliberative democracy », *Political Studies*, vol. 54, no. 3, 2006, p. 486-508.

⁷⁵¹ Jane Mansbridge *et al.*, « A systematic approach to deliberative democracy », *op. cit.*, p. 9.

Figure 22 : Cercles du système délibératif



Si nous prenons le cas du conseil de quartier décisionnel, nous pourrions placer cette institution au cœur du cercle. L'assemblée citoyenne correspondrait au deuxième cercle (délibérations formelles orientées vers les décisions contraignantes), les débats au sein des associations locales, des comités de quartier et des forums en ligne correspondraient au troisième cercle (délibérations informelles orientées), tandis que les discussions larges sur des enjeux sociaux, politiques, économiques et environnementaux qui touchent le quartier prendraient part dans le dernier cercle (délibérations informelles non orientées).

Ce schéma simple permet d'intégrer ce que nous avons opposé au début de ce chapitre – soit la délibération démocratique orientée vers la décision et les discussions politiques ordinaires (*everyday talk*)⁷⁵² – et de situer celles-ci à l'intérieur du système délibératif. Néanmoins, même si ce modèle soit utile pour visualiser le degré d'autorité publique des différentes sortes de délibération et leur rapport plus ou moins étroit avec le centre des décisions, les interactions entre ces différentes sphères sont moins faciles à décrire. C'est pourquoi il est nécessaire de compléter cette analyse par un schéma conceptuel qui pourrait préciser les relations entre les multiples composantes du système délibératif.

⁷⁵² Jane Mansbridge, « Everyday Talk in the Deliberative System », in Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics : Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Dryzek distingue six éléments du système délibératif. Premièrement, l'espace politique formel (*empowered space*) correspond à la sphère où les acteurs produisent directement les décisions collectives. Dans la figure 22, les deux premiers cercles correspondent à cet espace politique formel, où la délibération aboutit à des décisions contraignantes. Nancy Fraser utilise quant à elle l'expression de *public fort* pour qualifier ces « publics dont le discours englobe à la fois la formation de l'opinion et la prise de décision »⁷⁵³.

Deuxièmement, l'*espace public* au sens large du terme inclut toutes les formes de communication entre les individus qui portent directement ou non sur les affaires publiques. Fraser utilise l'expression de *publics faibles* pour désigner ces espaces discursifs où se forment l'opinion publique sans que les délibérations soient liées à un pouvoir décisionnel. L'espace public englobe toutes les délibérations informelles, lesquelles peuvent être orientées ou non en fonction des décisions de l'espace politique formel.

Les contributions à l'espace public peuvent venir à la fois des citoyens ordinaires, des mouvements sociaux, des éditorialistes et chroniqueurs dans les médias, ou encore des politiciens professionnels. Ces délibérations informelles peuvent s'incarner dans différents lieux et espaces, comme les forums sur Internet, les consultations publiques, les espaces publics physiques (cafés, salles de classe, bars, places publiques), les revues, émissions et articles de journaux qui permettent de faire circuler les idées politiques⁷⁵⁴.

Troisièmement, la *transmission* désigne la relation par laquelle les délibérations dans l'espace public peuvent influencer les décisions de l'espace politique formel. Cela inclut à la fois les pressions communicationnelles (comme les campagnes de mobilisation, la rhétorique, les manifestations, etc.), la formulation des arguments, des idées et des discours qui modifient l'opinion publique, la critique, les questionnements et les différentes manières par lesquelles les groupes de pression, associations et citoyens ordinaires cherchent à faire entendre leur voix et à influencer les institutions politiques.

⁷⁵³ Nancy Fraser, « Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie réellement existante », *op. cit.*, 125-156.

⁷⁵⁴ John Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, *op. cit.*, p. 11.

Quatrièmement, la reddition de comptes (*accountability*) désigne le processus par lequel l'espace politique formel répond à l'espace public. Au sein du gouvernement représentatif, les élections jouent le rôle d'un mécanisme de reddition de compte, car les politiciens sont jugés par le public qui peut les destituer ou les réélire. Mais le fait de rendre des comptes peut également prendre d'autres formes, comme la justification publique des décisions prises par les gouvernants, des mécanismes de transparence, des procédures comme l'*impeachment* et la révocation (*recall*), et toute autre mesure qui permet d'assurer la responsabilité du gouvernement. Comme le note Pierre Rosanvallon :

« La responsabilité est le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir ». Cette définition souligne justement que la responsabilité doit être comprise comme la contrepartie de l'exercice d'une autorité. Elle introduit l'idée d'une reconnaissance de dette vis-à-vis des mandants. Elle est de l'ordre de ce qu'on appelle en physique une force de rappel : elle conditionne le pouvoir d'agir à la reconnaissance d'une certaine limite de celui-ci, qui le fait périodiquement revenir à son point d'origine.⁷⁵⁵

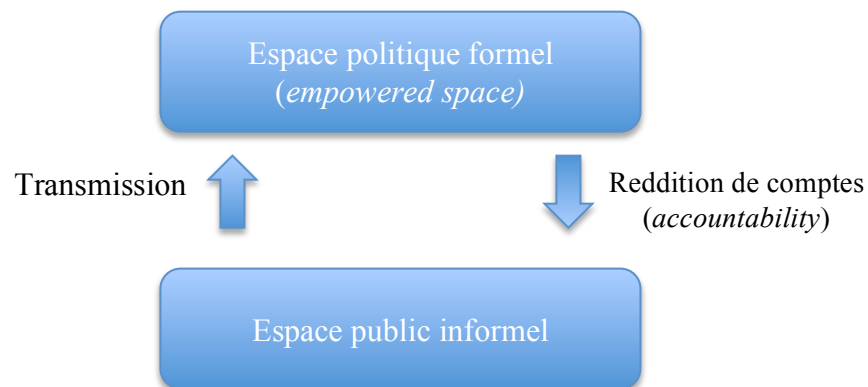
Si nous combinons l'espace politique formel, l'espace public, les relations de transmission et de reddition de comptes, cela nous donne un schéma plus complexe pour envisager le système délibératif dans ses différentes dimensions (figure 23). Il est également possible d'ajouter à ce système une relation de *méta-délibération*, c'est-à-dire une délibération sur la forme institutionnelle du système délibératif lui-même⁷⁵⁶. Comme le note Thompson, il n'est pas nécessaire que chaque composante d'une démocratie délibérative soit purement délibérative, mais chaque pratique, procédure ou institution qui la compose devrait à un moment ou à un autre être justifiée par une délibération publique⁷⁵⁷. Par exemple, l'introduction d'une procédure agrégative comme le vote majoritaire ou le référendum pourrait être justifiée de manière délibérative. Cette méta-délibération est nécessaire pour assurer la capacité délibérative du système démocratique, laquelle peut être plus ou décisive (*decisiveness*). Le caractère décisif de la délibération désigne sa capacité à influencer le contenu des décisions politiques.

⁷⁵⁵ Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Seuil, Paris, 2015, p. 253.

⁷⁵⁶ John Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁵⁷ Dennis F. Thompson, « Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science », *op. cit.*, p. 515.

Figure 23 : Composantes du système délibératif⁷⁵⁸



C'est au sein de ce système délibératif que nous devons situer les différentes institutions et dispositifs participatifs pour déterminer dans quelle mesure ils permettent de contribuer à la qualité globale de la délibération publique. Comme nous l'avons dit plus tôt, une délibération de moins grande qualité dans une sphère (disons une séance polarisée de l'assemblée citoyenne) peut être compensée par une meilleure délibération dans l'espace public informel. C'est pourquoi il est nécessaire d'évaluer la délibération au sein du système dans son ensemble, et non uniquement dans chacune de ses parties.

Cela nous amène à considérer l'introduction de dispositifs participatifs complémentaires à l'assemblée citoyenne afin d'améliorer le système délibératif du conseil de quartier décisionnel. Comme nous avons montré que l'assemblée ouverte constitue une institution démocratique particulièrement intéressante mais présentant certains défauts – lesquels peuvent être grandement atténués mais pas toujours complètement éliminés – il peut s'avérer judicieux d'avoir recours à d'autres mécanismes et procédures pour améliorer l'inclusion, la qualité délibérative et la portée de la participation citoyenne au-delà de ce qu'un seul dispositif pourrait faire par lui-même.

⁷⁵⁸ Schéma inspiré par John Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, op. cit., p. 11-12.

14.3. Complémentarité institutionnelle

Nous entrons ainsi dans le domaine de la « complémentarité institutionnelle »⁷⁵⁹, laquelle désigne la tentative d'agencer différents dispositifs démocratiques de manière séquentielle ou parallèle afin de renforcer la capacité délibérative du système politique et son caractère participatif. Comme le souligne Michael Saward : « the single most important question when thinking through the new possibilities for democracy is this : which devices, singly or in combination, enact desired interpretations of democratic principles within and across the different stages of the decision-making process ? »⁷⁶⁰. Robert Goodin formule un argument similaire afin de montrer comment les multiples vertus de la délibération peuvent se déployer à différents moments d'un même système délibératif :

While we cannot seriously expect all the deliberative virtues to be constantly on display at every step of the decision process in a representative democracy, we can realistically expect that different deliberative virtues might be on display at different steps of the process [...]. Different ways of arranging our political affairs have different implications for the sequencing of deliberative virtues.⁷⁶¹

Cet argument formulé dans le cadre de la démocratie représentative vaut également pour le système de démocratie participative que nous développons dans cette thèse. Chacun des dispositifs démocratiques que nous avons évoqués jusqu'à maintenant présente des avantages et des limites, et c'est pourquoi l'objectif de la complémentarité institutionnelle consiste à la limiter le plus possible leurs inconvénients par la construction d'agencements collectifs de participation et de délibération.

Prenons une situation fictive pour illustrer cette idée : un promoteur immobilier souhaite construire une grande tour de plusieurs dizaines de logements dans un quartier, ce qui suscite la grogne de certains citoyens qui trouvent le projet mal adapté au tissu urbain. Comme le projet de développement nécessite des modifications au règlement de zonage, celui-ci doit être approuvé par le conseil de quartier. Or, au lieu de faire adopter la décision finale par les citoyens directement présents lors d'une séance de l'assemblée, ou de convoquer un référendum pour trancher la question, les habitants décident d'avoir recours à

⁷⁵⁹ Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, p. 188-193.

⁷⁶⁰ Michael Saward, « Enacting Democracy », *Political Studies*, vol. 51, 2003, p. 168.

⁷⁶¹ Robert E. Goodin, « Sequencing Deliberative Moments », *Acta Politica*, vol. 40, 2005, p. 193.

un dispositif délibératif pour améliorer le projet avant de le resoumettre au débat. Comme il est non souhaitable et même impossible d'élaborer en détail les modalités du projet durant une ou plusieurs séances de l'assemblée, laquelle doit s'occuper de plusieurs autres questions importantes, ils décident d'utiliser une forme particulière de jury citoyen, le *Planungszelle* ou « cellule de planification ». Il s'agit d'une innovation démocratique inventée par le sociologue allemand Peter Dienel, expérimentée pour la première fois en 1972, et utilisée plusieurs centaines de fois depuis sa création⁷⁶². Il s'agit d'un :

groupe de vingt-cinq citoyens tirés au sort et libérés pour quatre jours de leurs obligations professionnelles et familiales, ayant pour mission de formuler – à l'aide d'un apport d'informations de la part de spécialistes – une série de recommandations concernant un problème de politique publique. Cest « experts citoyens » sont indemnisés pour leur activité et accompagné dans leur travail par une équipe d'animateurs. La cellule de planification donne lieu à la rédaction d'un rapport citoyen qui est remis aux autorités l'ayant mandatée lors d'une cérémonie officielle.⁷⁶³

À la différence des *Planungszelle* traditionnelles qui remettent leurs recommandations aux élus, le groupe de 25 citoyens tirés au sort auront pour tâche d'élaborer différents scénarios stratégiques qui seront présentés sur le web, pour ensuite être débattus puis adoptés directement au sein de l'assemblée citoyenne qui représente l'espace politique formel du quartier. La cellule de planification représente ainsi un *public faible*, distinct de l'espace public informel à cause de sa forme institutionnelle particulière et de ses caractéristiques spéciales qui lui donnent au moins trois avantages : 1) ce dispositif délibératif jouit d'une certaine indépendance vis-à-vis des groupes de pression, car il permet de rechercher l'intérêt général au-delà des négociations entre intérêts particuliers ; 2) il possède une très grande légitimité qui se traduit par un taux élevé d'acceptation des recommandations ; 3) il favorise une diversité cognitive par la sélection aléatoire de différents types de participants, en permettant à ceux-ci de développer leurs compétences épistémiques, civiques et délibératives⁷⁶⁴. Comme le soulignait déjà Tocqueville : « le jury, qui est le moyen le plus

⁷⁶² Peter C. Dienel, *Die Planungszelle : Der Bürger als Chance*, VS Verlag, Wiesbaden, 2002.

⁷⁶³ Antoine Vergne, « Le modèle Planungszelle – Citizens Juries : quelles logiques de diffusion ? » dans Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Adels et Yves Michel, Paris, 2010, p. 83.

⁷⁶⁴ Hans-Lieudger Dienel, « Les jurys citoyens : pourquoi sont-ils encore si rarement utilisés ? » dans Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée, op. cit.*, p. 105-106.

énergique de faire régner le peuple, est aussi le moyen le plus efficace de lui apprendre à régner »⁷⁶⁵.

Ce travail de planification urbaine et de réflexion collective en amont permet ainsi d'amener des propositions plus étoffées aux assemblées citoyennes, de manière beaucoup plus riche et efficace que ce qui aurait pu être produit directement par l'unique biais de l'assemblée. Évidemment, tout le travail de planification ne se limitera pas à ce seul jury citoyen, car le projet stimulera également un grand nombre de participants issus de différentes sphères. Dans une analyse détaillée de l'utilisation des jurys citoyens pour améliorer le système de santé au Royaume-Uni, John Parkinson note qu'il faut regarder au-delà de ce simple dispositif délibératif pour constater la diversité des acteurs prenant part au débat : professionnels de la santé, syndicats, activistes, gestionnaires, groupes de charité et d'autres participent au processus délibératif en apportant des perspectives, opinions et intérêts bien différents⁷⁶⁶. Encore une fois, une approche systémique de la démocratie délibérative permet de montrer comment des savoirs d'experts et de citoyens profanes, des discussions en face-à-face et des échanges en ligne peuvent se combiner pour enrichir et dynamiser le processus de délibération à plus large échelle.

Évidemment, l'articulation de différents dispositifs et procédures ne donne pas toujours des résultats heureux, et il peut s'avérer que le système délibératif rencontre certaines difficultés. Nous pouvons prendre à titre d'exemples les expériences d'assemblées citoyennes composées d'individus tirés au sort en Colombie-Britannique et en Ontario pour réformer le mode de scrutin de leur province respective en 2004 et 2006⁷⁶⁷. Ces innovations démocratiques se sont avérées des expériences intéressantes sur le plan délibératif et du développement des compétences civiques, notamment au sein de l'assemblée composée d'une centaine de participants, mais un échec sur le plan politique, car leurs propositions de réforme électorale (qui faisaient largement consensus à l'interne) n'ont pas obtenu un appui suffisant de la population lors du référendum. Quelques raisons expliquent cet échec,

⁷⁶⁵ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique. Tome I*, chap. VIII, Gallimard, Paris, 1986, p. 410.

⁷⁶⁶ John Parkinson, *Deliberating in the Real World*, *op. cit.*, p. 44-66.

⁷⁶⁷ Amy Lang, « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale », dans Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée*, *op. cit.*, p. 115-132.

notamment en Colombie-Britannique où la population vota à 57,3% en faveur de la réforme, alors que le gouvernement avait établie comme condition une majorité qualifiée à 60%. Un autre problème renvoie à la faible publicité et le manque de d'intérêt pour l'initiative auprès des médias nationaux, du parlement et de l'espace public en général.

Pendant la campagne du référendum, la sensibilisation du public resta relativement faible. Deux sondages [...] révélèrent que deux tiers des personnes interrogées ne savait rien ou presque du référendum à venir. Incertain de l'opinion publique et frileux face au changement, seuls quelques élus des deux grandes formations politiques apportèrent leur franc soutien à la proposition de réforme.⁷⁶⁸

Ainsi, l'échec de cette expérience démocratique ne découle pas du design institutionnel du jury citoyen comme tel, mais bien du manque d'interactions entre les différents éléments du système délibératif. Mansbridge *et al.* distinguent à ce titre quelques pathologies possibles des systèmes délibératifs : le surcouplage (*tight coupling*), le découplage, la domination institutionnelle, la domination sociale et une trop forte polarisation (*entranced partisanship*)⁷⁶⁹. Premièrement, un couplage trop étroit entre les composantes du système délibératif peut entraver la capacité auto-correctrice qui permet généralement aux différents dispositifs de se corriger mutuellement. Le surcouplage contribue à la propagation des erreurs à travers le système, ce qui peut parfois amener des résultats catastrophiques. « Think of tight coupling as the problem of group-think writ large, at institutional scale. Perhaps the most familiar experiences of dramatic deliberative system failure from this pathology arise at the nation-state level when some public issue is deriven by nationalism or xenophobia »⁷⁷⁰. Le vif succès de Donald Trump aux primaires présidentielles de 2016 est malheureusement un parfait exemple de ce type d'échec du système délibératif américain.

Deuxièmement, le découplage survient lorsque le processus délibératif ne parvient pas à circuler à travers les différents éléments du système, à l'instar de l'assemblée citoyenne de la Colombie-Britannique. Si nous prenons le conseil de quartier décisionnel, un manque d'arrimage entre l'assemblée citoyenne, les cellules de planification, les comités de

⁷⁶⁸ *Ibid.*, p. 123.

⁷⁶⁹ Jane Mansbridge *et al.*, « A systematic approach to deliberative democracy », *op. cit.*, p. 22.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, p. 23.

quartier, les référendums, les forums de discussion en ligne et d'autres dispositifs participatifs pourrait ainsi nuire à la capacité délibérative du système.

Troisièmement, la domination institutionnelle survient quand une partie du système délibératif domine toutes les autres composantes du système, comme lorsqu'un régime politique autoritaire limite le pouvoir de la société civile. Quatrièmement, la domination sociale survient lorsque les intérêts de certains acteurs privilégiés, souvent les classes dominantes, jouissent d'une influence disproportionnée sur les différentes composantes du système délibératif. À titre d'exemples, nous pouvons penser à l'influence de l'argent sur les campagnes électorales aux États-Unis, ou encore à une trop forte concentration des médias par de grandes corporations privées au Québec.

Une solution au problème de la domination sociale est la présence de contre-pouvoirs au sein du système délibératif. Comme le soulignent Fung et Wright, la démocratie participative et délibérative nécessite la présence d'une « série de mécanismes capables d'affaiblir, voire de neutraliser, le pouvoir et les prérogatives politiques des acteurs socialement dominants. [...] La gouvernance délibérative requiert presque toujours la présence d'un contre-pouvoir significatif si elle doit vraiment engendrer les bénéfices démocratiques que ses partisans lui attribuent »⁷⁷¹. Or, si la présence de mouvements sociaux et de groupes de pression combatifs pour défendre les droits des groupes défavorisés permet d'atténuer les effets nocifs de la domination sociale, ils peuvent également amener un degré élevé de conflictualité, voire une polarisation des débats qui pourrait nuire à la qualité générale du système délibératif⁷⁷².

Or, comment concilier les contre-pouvoirs de type agonistique (centrés sur la mobilisation sociale, le conflit, la négociation) avec les dispositifs délibératifs qui sont basés sur le respect mutuel, la coopération et la visée du bien commun ? Si Fung et Wright remarquent que les grandes organisations de la société civile comme les centrales syndicales et les mouvements écologistes nationaux sont souvent mal adaptées pour répondre aux défis de la

⁷⁷¹ Archon Fung, Erik Olin Wright, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », *op. cit.*, p. 50.

⁷⁷² Jane Mansbridge *et al.*, « A systematic approach to deliberative democracy », *op. cit.*, p. 24.

délibération, notamment à cause de leur échelle d'action, leurs compétences organisationnelles et le cadrage des enjeux⁷⁷³, les organisations agonistiques locales semblent plus flexibles et mieux adaptées pour passer d'un registre d'action à l'autre (action conflictuelle ou délibérative, selon les contextes). Les conseils de quartier pourraient sans doute bénéficier de ce type d'organisations locales, à l'instar de la nébuleuse de comités citoyens et d'associations d'habitants qui ont émergé dans le sillage du budget participatif de Porto Alegre dans les années 1990⁷⁷⁴. Comme le soulignent Fung et Wright, ces associations représentent une forme de « contre-pouvoir délibératif » qui permet d'organiser les intérêts des citoyens, de faire entendre la voix de groupes sous-représentés, et donc d'améliorer la capacité délibérative du système politique local.

Dans les cas de coopération délibérative au niveau des services publics (éducation et sécurité publique), ce sont des coalitions d'associations de quartier et leurs organisations mères au niveau municipal qui ont pu exercer un certain contrepoids face aux autorités locales. En général, les organisations locales ont plus de facilité pour passer d'un mode de participation agonistique à un mode délibératif. [...] La plupart d'entre elles sont déjà organisées de façon opérationnelle aux niveaux de pertinence politique et sociale appropriés pour une résolution décentralisée des problèmes.⁷⁷⁵

Pour résumer, ces nombreux exemples de complémentarité institutionnelle, ou encore d'échecs du système délibératif, mettent en évidence les défis complexes auxquels font face les institutions démocratiques pour assurer une délibération saine et une participation citoyenne vraiment cohérente et inclusive. Pour chaque problème rencontré, il semble exister une solution possible pour surmonter la difficulté, améliorer la capacité délibérative du système, et augmenter la performance du processus décisionnel. Mais chaque nouvelle mesure correctrice ou innovation démocratique introduite amène à son tour une série de questions, de défis et de casse-têtes. Cela ne veut pas dire que la démocratie participative et délibérative soit impossible, car il s'agit d'un système politique *perfectible* qui mérite d'être sérieusement réfléchi, minutieusement conçu (*designed*), et surtout expérimenté par une pratique *in vivo*. Comme le note sagement Winston Churchill : « le pessimiste voit la difficulté dans chaque opportunité, l'optimiste voit l'opportunité dans chaque difficulté ».

⁷⁷³ Fung, Wright, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », *op. cit.*, p. 71-74.

⁷⁷⁴ Gianpaolo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », p. 57-64.

⁷⁷⁵ Fung, Wright, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », *op. cit.*, p. 71-74.

Conclusion

Synthèse

Au terme de ce parcours de réflexion philosophique sur les principes, les normes, les conditions, et les modalités institutionnelles de la démocratie participative et délibérative en ville, que nous reste-t-il à dire sur le sujet ? Plus fondamentalement, pouvons-nous affirmer que nous avons répondu de manière satisfaisante à notre question initiale ? Pouvons-nous même dire qu'après avoir examiné longuement les mille et un problèmes liés à la participation, la décentralisation et la délibération, nous avons été capables de démontrer notre thèse de départ ? Comme le soulignait Pierre Desproges dans une boutade qui n'est pas dénuée de vérité : « quand un philosophe me répond, je ne comprends plus ma question ».

Or, la problématique sous-jacente à la thèse est relativement simple à identifier : comment le conseil de quartier peut-il contribuer à la démocratisation de la ville ? Comment cette petite institution politique, qui se limite généralement à une forme consultative de participation citoyenne, pourrait-elle parvenir à réaliser son plein potentiel, à durer, à s'imposer ? Autrement dit, comment transformer un dispositif participatif de faible portée en un instrument permettant l'édification d'une ville juste et d'une société pleinement démocratique ? L'objectif de cette thèse consistait alors à concevoir les contours d'une *innovation démocratique*, à se pencher plus amplement sur le design institutionnel d'une nouvelle arène de participation citoyenne, afin de montrer qu'il s'agit d'une alternative politique viable et désirable. Bref, nous voulions montrer que le conseil de quartier décisionnel représente une utopie concrète qu'il vaudrait la peine d'instituer et d'expérimenter.

Pour ce faire, il fallait d'abord démontrer le caractère désirable d'une telle innovation institutionnelle, et donc dégager les raisons éthiques et politiques qui motivent et justifient la nécessité d'élargir la portée de la participation démocratique au-delà du registre habituel du gouvernement représentatif. Cela nous amenait alors à définir plus précisément l'idéal

normatif sous-jacent à cette thèse, l'égalitarisme démocratique radical, lequel repose sur le principe des intérêts affectés, c'est-à-dire du droit pour chaque personne de prendre part aux décisions collectives qui affectent sa vie. Il se trouve d'ailleurs que la ville représente un lieu tout à fait propice pour illustrer ce principe, car sa taille, sa densité et l'hétérogénéité des interactions sociales qui s'y déroulent génèrent des externalités inextricables qui font de la ville un espace politique, lequel mérite à son tour d'être démocratisé. Or, cela exige de préciser davantage les principes politiques et institutionnels de la démocratie participative, de même que les modalités particulières des dispositifs qui cherchent à réaliser cet idéal. Cela est d'autant plus nécessaire que la participation citoyenne ne va pas de soi, et qu'elle doit affronter de nombreux défis comme la trivialité et le manque de motivation, qui limitent grandement sa portée. Voilà résumée la logique générale de la première partie de la thèse, laquelle avait pour thème central la « participation ».

Ensuite, il était nécessaire de situer cette innovation démocratique dans un espace social, politique et géographique déterminé, en affrontant directement la matérialité de la réalité urbaine et le problème complexe des échelles qui peuvent entraver la participation. C'est ainsi que nous devons d'abord traiter des phénomènes généraux de la métropolisation et de la gouvernance multi-niveaux à travers lesquelles l'espace politique de la ville se structure aujourd'hui. Néanmoins, en constatant les limites conceptuelles et normatives du concept de « gouvernance », nous avons préféré montrer la pertinence des notions de « décentralisation démocratique » et de subsidiarité, lesquelles sont plus fidèles à l'idéal participatif. Cela permettait alors d'envisager l'articulation d'un gouvernement régional et d'une participation locale, à condition bien sûr de définir correctement la nature, les frontières et l'échelle optimale de l'institution politique de base : le quartier. Ainsi, ce deuxième chapitre, moins versé dans la théorie politique normative que dans les études urbaines et la sociologie politique, visait à préciser la spatialité propre du quartier et les pouvoirs spécifiques de notre innovation démocratique, en définissant quelques compétences comme le transport, l'économie, l'environnement et l'urbanisme local qui permettraient une décentralisation du pouvoir de la ville vers les quartiers.

Enfin, il aurait été un peu brusque de terminer l'argumentation à ce point, car encore fallait-il savoir *comment* participer au sein de ces conseils de quartier. C'est donc sous le prisme de la « délibération » que nous avons voulu montrer toute la richesse, la complexité et les défis de la participation citoyenne qui, si elle n'est pas une tasse de thé, permet aux citoyens d'échanger sur un pied d'égalité diverses considérations en vue de prendre décisions collectives de manière libre, inclusive et éclairée. Nous avons donc entrepris de cerner quelques principes normatifs de la démocratie délibérative, et de montrer ses avantages sur le plan épistémique, car celle-ci ne permet pas seulement de développer des compétences civiques comme la réciprocité et le respect mutuel, mais de forger une sagesse collective qui favorise des décisions justes et légitimes. Pour assurer la viabilité de l'idéal délibératif, il fallait encore veiller à promouvoir le caractère inclusif de la communication en intégrant des éléments *a priori* hostiles à la délibération, comme la rhétorique, les intérêts personnels, le vote et la négociation.

Encore une fois, un principe de réalité nous obligeait à confronter le modèle normatif de la démocratie délibérative aux contraintes des espaces concrets de discussion, ce que nous avons tenté de faire en répondant à divers problèmes pratiques que soulevait le design institutionnel de l'assemblée citoyenne. Heureusement, une série de stratégies, de normes, de procédures, d'outils numériques et de dispositifs participatifs complémentaires permettent de renforcer la capacité délibérative du système politique, et donc de permettre à la participation citoyenne de se déployer au-delà des obstacles traditionnels qui sont généralement présentés comme des limites insurmontables. Nous voulions ainsi montrer qu'une démocratie participative et délibérative à large échelle était possible dans les grandes villes contemporaines, du moins en théorie, par la création de *town meetings* conçus pour la démocratie du XXI^e siècle.

Voici reconstitué dans sa plus simple expression le fil conducteur de notre argumentation. Le fait de vouloir décrire et définir une innovation démocratique parmi d'autres, de centrer notre attention sur un seul objet institutionnel, nous a tout de même permis de visiter une foule de dimensions théoriques et pratiques, de débats conceptuels et normatifs entourant le champ extrêmement large et varié de la démocratie participative et délibérative, sans

oublier les domaines passionnants de la sociologie urbaine et des sciences politiques. Évidemment, une série d'autres questions et de problématiques liées à ce dispositif participatif auraient pu être abordées ou approfondies davantage, comme l'exploration des enjeux pratiques de la planification participative, le rôle des mouvements sociaux dans les espaces délibératifs, ou encore les rapports complexes entre le gouvernement de la ville et la fonction publique municipale. Néanmoins, nous aimerions attirer l'attention sur un problème central qui a été malheureusement écarté de cette thèse, soit l'articulation entre la démocratie participative locale et le système représentatif à différents niveaux.

Enjeux de la représentation

Il aurait peut-être fallu aborder de plus près l'un des principaux défis de la démocratie participative à notre époque, soit la *montée en généralité* de la participation, afin qu'elle ne reste pas confinée à l'échelle micro-locale. Comme notre objectif de départ était de peaufiner le design institutionnel du conseil de quartier, et de montrer la possibilité d'une délibération authentique, inclusive et efficace à ce niveau, il peut sembler raisonnable d'ignorer dans un premier temps le rôle du conseil municipal et du gouvernement métropolitain en reléguant ces institutions en arrière-plan de la réflexion. Néanmoins, il faudra rapidement resituer l'auto-gouvernement du quartier dans un contexte institutionnel plus large, et donc penser plus sérieusement les rapports complexes entre la démocratie participative, délibérative, active et directe à l'échelle locale, et le gouvernement représentatif au niveau de la ville centre et de la métropole.

Cela est d'autant plus important que la démocratie participative (comme nous l'avions souligné au début de la thèse en citant Robespierre), « est un État où le peuple souverain, guidé par des lois qui sont son ouvrage, fait par lui-même tout ce qu'il peut bien faire, et *par des délégués tout ce qu'il ne peut pas faire lui-même* »⁷⁷⁶. Il semble donc y avoir deux pôles de la démocratie participative, dont nous n'avons exploré que la première dimension dans le cadre de cette thèse. Comme le soulignent Cohen et Fung : « les citoyens devraient

⁷⁷⁶ Souligné par nous.

[1] exercer un pouvoir plus direct sur les choix publics, ou au moins se confronter plus profondément à certaines questions politiques essentielles et [2] être assurés que les élus répondront à leurs interrogations et opinions. »⁷⁷⁷ Si nous avons tenté de montrer comment les conseils de quartier décisionnels, jurys citoyens, budgets participatifs et *21st Century Town Meetings* pouvaient élargir l'exercice de la participation démocratique, il reste encore à penser la responsabilisation des élus afin que l'espace politique formel du conseil municipal soit redevable devant les assemblées populaires et l'ensemble des citoyens de la ville.

Ainsi, comment assurer un va-et-vient continu entre le quartier et le conseil municipal ? Doit-il y avoir des délégués ou des représentants élus du conseil de quartier, lesquels iront défendre les perspectives et les intérêts de leur quartier aux niveaux supérieurs de gouvernement ?⁷⁷⁸ Comment s'assurer alors que la délégation du pouvoir dans les mains des conseillers municipaux ne se transformera pas en une confiscation du pouvoir décisionnel qui videra de sa substance la participation citoyenne ? Comme le rappelle ce fameux passage de Rousseau : « La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point. [...] Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. »⁷⁷⁹

Or, si les délégués des quartiers ne font que défendre de manière stricte les mandats de leur assemblée à l'échelle de la ville, ne risque-t-on pas de retomber dans une simple agrégation d'intérêts particuliers et des conflits au sein du conseil municipal, minant ainsi la capacité délibérative du système à ce niveau ? Comme le notait déjà Edmund Burke en 1774 à propos des assemblées élues représentatives : « le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs représentant des intérêts divers et hostiles, c'est l'assemblée délibérante d'une nation n'ayant qu'un seul et même intérêt en vue, celui de la Nation »⁷⁸⁰. Nous nous

⁷⁷⁷ Joshua Cohen, Archon Fung, « Le projet de démocratie radicale », *op. cit.* p. 116.

⁷⁷⁸ Cette idée est notamment défendue par Iris Marion Young dans *Politics of Difference*, *op. cit.*, p. 252.

⁷⁷⁹ Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. 15, *op. cit.*, p. 134.

⁷⁸⁰ Cité dans Bertrand Pauvert, *Droit constitutionnel : théorie générale, V^e République*, Studyrama, Paris, 2004, p. 99.

retrouvons ainsi face au débat classique qui oppose le mandat représentatif basé sur la logique de la souveraineté nationale et parlementaire, et le mandat impératif qui découle du principe de souveraineté populaire. Est-il possible de surmonter cette dichotomie, afin de trouver un mandat qui puisse combiner à la fois la flexibilité du mandat représentatif, et le contrôle populaire plus strict du mandat impératif ?

Nous pourrions ainsi envisager l'utilisation d'un « mandat participatif et délibératif », lequel serait basé sur une participation citoyenne large, et qui devrait demeurer suffisamment souple pour permettre une délibération inclusive aux échelons supérieurs. Contrairement au mandat impératif qui oblige le délégué d'une organisation à mener une action déterminée selon des modalités précises auxquelles il ne peut déroger, l'élu serait tenu de porter la voix de son assemblée et de respecter ses engagements tout en gardant une certaine liberté dans la délibération ; s'il change de position, il devra alors justifier ses décisions et rendre des comptes. À l'inverse du mandat représentatif qui demeure général, libre et non révocable, où le représentant peut agir à sa guise car il n'est pas tenu de respecter les engagements qu'il aurait éventuellement pris devant ses mandants, le délégué du conseil de quartier serait soumis régulièrement au jugement de l'assemblée citoyenne, et pourrait être destitué s'il n'en fait qu'à sa tête.

Ce type de mandat hybride et *sui generis* suppose trois conditions : 1) la présence de dispositifs participatifs et délibératifs comme les assemblées citoyennes ou les forums en ligne ; 2) une transparence démocratique forte offrant la possibilité aux citoyens de surveiller attentivement leurs élus, prendre connaissance des enjeux et leurs prises de position; 3) un mécanisme révocatoire (*recall*), c'est-à-dire la possibilité de destituer les élus en cas de corruption, collusion, non-respect des engagements, etc. Si le mandat délibératif et participatif peut sembler une idée farfelue ou non applicable dans le cadre des démocraties représentatives complexes des villes contemporaines, il faut noter que de nouveaux mouvements politiques appliquent déjà cette formule, à l'instar de la coalition démocratique *Barcelona en comú* qui a pris le pouvoir à Barcelone lors des élections municipales de juin 2015. Cette formation oblige tous les élus à respecter scrupuleusement le « Code d'éthique politique », lequel exige notamment de rendre public la déclaration de

revenus des élus, leurs dépenses, leur agenda de rendez-vous et toutes leurs décisions politiques. De plus, les élus doivent constamment rendre consulter leurs citoyens pour « gouverner en obéissant ». « [The representatives must] be accountable to citizens for their actions both in assemblies and online in ways that are democratic and open to all interested sectors and geographical areas (the whole city, neighbourhoods or districts). Information should always be presented as usable open data. »⁷⁸¹

Évidemment, il est impossible d'élaborer en profondeur ici les dimensions éthiques, sociales, techniques et institutionnelles de la représentation⁷⁸², de la transparence⁷⁸³ et de la révocation⁷⁸⁴. C'est pourquoi nous voulons simplement suggérer cette perspective comme une piste de recherche à poursuivre dans un travail ultérieur⁷⁸⁵. L'important consiste à souligner que l'articulation entre la démocratie participative et la représentation ne représente pas un obstacle insurmontable, mais un problème philosophique et politique stimulant qui mériterait d'être défriché plus amplement. Cela est d'autant plus important qu'il serait utile de favoriser une relation synergique entre la participation locale et la représentation à un niveau plus large, en rendant les mécanismes de représentation plus responsables, inclusifs et efficaces. Comme le souligne Fung et Wright, c'est là l'objectif ultime des dispositifs participatifs et délibératifs comme les conseils de quartier :

Si de tels dispositifs devenaient la forme normale de résolution des problèmes locaux, le rôle des parlements et des agences publiques centrales passerait de la résolution directe d'une gamme de problèmes sociaux au soutien des efforts de nombreuses délibérations participatives, tout en favorisant leur intégrité démocratique et en assurant leur coordination. Parallèlement, ceux qui

⁷⁸¹ Guanyem Barcelona, « Governing by obeying. Code of political ethics », 2014. Disponible en ligne [consulté le 8 août 2016] : <https://guanyembarcelona.cat/wp-content/uploads/2014/12/codietic-eng.pdf>

⁷⁸² Hannah F. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.

⁷⁸³ Archon Fung, Mary Graham, David Weil, *Full Disclosure : The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Archon Fung, « Infotopia : Unleashing the Democratic Power of Transparency », *Politics & Society*, vol. 41, no. 2, 2013, p. 183-212.

⁷⁸⁴ R. Michael Alvarez, Melanie Goodrich, Thad E. Hall, D. Roderick Kiewiet, Sarah M. Sled, « The Complexity of the California Recall Election », *Political Science and Politics*, no. 1, 2004, p. 23-26.

⁷⁸⁵ Pour une analyse plus détaillée du mandat délibératif et participatif, voir Jonathan Durand Folco, *Récupérer la représentation : mandat délibératif, transparence radicale et révocation*, communication présentée dans le cadre du colloque *Fluctuations démocratiques : les horizons alternatifs de la démocratie*, organisé dans le cadre du Congrès annuel de la Société de philosophie du Québec, Université du Québec à Montréal, 12 mai 2016. Présentation visuelle Prezi disponible en ligne [Consulté le 8 août 2016] :

<https://prezi.com/ndudubsei8m5/recuperer-la-representation-mandat-deliberatif-transparen/>

participent directement à ces dispositifs délibératifs constitueraient une base informée, mobilisée et active à même d'accroître la légitimité et l'autorité des élus et des représentants.⁷⁸⁶

Il n'est donc pas nécessaire ni même souhaitable d'opposer, de manière rigide, démocratie directe et démocratie représentative, à condition bien sûr d'intégrer la « représentation » dans un système participatif et délibératif beaucoup plus large. Pour reprendre une image de Karl Polanyi qui décrit l'émergence de la « société de marché » comme le « désencastrement », la séparation et l'autonomisation de l'économie par rapport à la société, il s'agit maintenant de « réencastrer » la représentation dans la participation et la délibération populaire⁷⁸⁷. Cette perspective plus globale de réencastrement de la représentation est exprimée dans cette déclaration du Comité central de la Garde nationale de la Commune de Paris : « les membres de l'assemblée municipale, sans cesse contrôlés, surveillés, discutés par l'opinion sont révocables, comptables et responsables. C'est une telle assemblée, la ville libre dans le pays libre, que vous allez fonder »⁷⁸⁸.

L'importance de l'action politique

Enfin, l'objectif « performatif » de cette thèse consiste à montrer le caractère *plausible* du conseil de quartier décisionnel comme dispositif participatif *potentiel*, lequel demande à être expérimenté pour tester la réalité de cette idée. Il s'agit donc essentiellement d'une *hypothèse*, au sens plein du terme, c'est-à-dire d'une proposition qui demande à être étudiée, confrontée, discutée et testée par le tribunal de l'expérience. Loin d'être un simple postulat idéologique ou une position morale de principe, le conseil de quartier constitue une hypothèse politique qui demande à être vérifiée ou infirmée par la pratique. Si cette thèse cherche à justifier la démocratie participative et délibérative dans l'ordre de la théorie normative, seule sa mise en œuvre concrète permettra de la rendre vraie sur le plan historique par le biais de l'action politique. Nous faisons nôtre cette exigence de la

⁷⁸⁶ Cohen, Joshua, Fung, Archon, « Le projet de la démocratie radicale », *op. cit.*, p. 127.

⁷⁸⁷ Karl Polanyi, *La Grande Transformation*, Gallimard, Paris, 1983, p.104.

⁷⁸⁸ *Journal des journaux de la Commune : tableau résumé de la presse quotidienne du 19 mars au 24 mai, Tome premier*, Libraires-Éditeurs, Paris, 1871, p. 97-98

philosophie pratique formulée par Marx : « les philosophes n'ont fait qu'*interpréter* diversement le monde, ce qui importe, c'est de le *transformer* »⁷⁸⁹.

Si cette incantation marxiste peut sembler creuse ou quelque peu démodée à première vue, elle n'est pas du tout dénuée d'intérêt dans le domaine concret de la « participation réellement existante ». Pour qu'une démocratie participative digne de ce nom puisse voir le jour, il est nécessaire de remplacer l'approche circonstancielle qui prévaut aujourd'hui par une perspective systémique et transformatrice. Comme nous l'avons souligné dans la section 1.7, la trivialité qui menace la démocratie participative est notamment liée au manque de leadership politique, ou encore à l'absence de soutien populaire pour des dispositifs participatifs qui sont parfois implantés par une poignée de spécialistes. Lorsqu'une innovation démocratique n'est pas appuyée par un important groupe d'acteurs ou une large mobilisation citoyenne, il est fort probable qu'elle s'avèrera peu efficace et qu'elle sera abandonnée après quelques expériences infructueuses.

C'est pourquoi il n'est pas vraiment efficace d'opter pour une approche incrémentale qui souhaite expérimenter des dispositifs participatifs au compte-gouttes, pour des raisons de prudence ou de réalisme politique, car ces expériences risquent d'être somme toute relativement limitées. Il peut au contraire s'avérer préférable de *transformer* le système politique pour le rendre globalement plus démocratique, transparent et participatif. Comme le souligne Carole Pateman, les changements exigés par l'idéal participatif sont structurels et nécessitent de réformer en profondeur les institutions et les structures d'autorité, en inscrivant le projet de démocratie participative dans l'horizon d'une *société participative*⁷⁹⁰.

Or, une réforme radicale des institutions politiques suppose la présence d'acteurs et d'organisations politiques qui s'engagent à démocratiser radicalement la ville et à partager leur pouvoir avec les citoyens. « C'est ainsi qu'à Porto Alegre, au Brésil, et dans l'État de Kerala, en Inde, des partis politiques de gauche ont dans le cadre de leur stratégie électorale

⁷⁸⁹ Karl Marx, *Thèses sur Feuerbach*, §XI (1845) dans Karl Marx, *L'idéologie allemande*, Éditions sociales, Paris, 1972, p. 27.

⁷⁹⁰ Carole Pateman, « Participatory Democracy Revisited », *ASPA Presidential Address*, vol. 10, no. 1, 2012, p. 10.

milité pour une gouvernance participative et la décréation de contre-pouvoirs délibératifs »⁷⁹¹. À Paris, la mairesse Anne Hidalgo a instauré un budget participatif qui a atteint plus d'un demi milliards d'euros en 2016⁷⁹², alors qu'à Madrid, Barcelone, Saragosse, La Corogne, Séville ou Cadix, les mairies « indignées » sont en train de bouleverser la scène politique espagnole⁷⁹³. Comme le notent encore une fois Fung et Wright : « l'action de ce type d'acteurs politiques risque sans doute de susciter l'hostilité de l'administration et des intérêts établis, mais c'est là le prix à payer pour conquérir le soutien et la participation des masses. »⁷⁹⁴ Il n'est donc pas impossible qu'une démocratie participative puisse voir le jour dans différentes villes du monde, si les circonstances sociales et historiques sont réunies avec la présence d'une forte volonté politique.

Nous quittons ainsi progressivement la réflexion sur la *désirabilité* et la *viabilité* des conseils de quartier, laquelle a constitué en quelque sorte le domaine de recherche de cette thèse, pour rejoindre la question complexe de la *faisabilité* de cette innovation démocratique. Comme nous l'avions soulevé brièvement dans l'introduction, la faisabilité ou la réalisation pratique de telle ou telle alternative institutionnelle dans un contexte donné renvoie à la pensée stratégique, aux formes de mobilisation, aux structures d'opportunités politiques et aux cadrages des enjeux qui permettront aux acteurs sociaux d'implanter des réformes qu'ils considèrent comme étant souhaitables, viables et nécessaires pour répondre à leurs besoins et leurs aspirations. Or, est-il possible de convaincre la population des effets bénéfiques de la participation citoyenne, sans que celle-ci n'ait eu la chance d'expérimenter un processus participatif et délibératif à large échelle jusqu'à ce jour ?

Heureusement, l'idée de « participation » devient toujours plus populaire au sein de nos sociétés, que ce soit auprès des milieux universitaires, des élus et de la société civile. Bien qu'il s'agisse souvent d'un « buzzword » ou d'un concept vague, l'insatisfaction à l'égard

⁷⁹¹ Archon Fung, Erik Olin Wright, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », *op. cit.*, p.75.

⁷⁹² Budget Participatif, Ville de Paris [Consulté le 8 août 2016] : <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif.html>

⁷⁹³ Ludovic Lamant, « Ce que préparent les mairies « indignées » en Espagne », *Mediapart*, 13 juin 2015. [Consulté le 8 août 2016] : <https://www.mediapart.fr/journal/international/130615/ce-que-preparent-les-mairies-indignees-en-espagne>

⁷⁹⁴ Archon Fung, Erik O. Wright, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », *op. cit.*, p.76.

de la démocratie représentative et la volonté de renouveler les institutions politiques contribuent bel et bien à l'émergence d'un « nouvel esprit de la démocratie »⁷⁹⁵. La multiplication des dispositifs participatifs – même s'ils sont souvent influencés par la formule managériale de la gouvernance ou conçus de timides tentatives de modernisation de l'administration publique – contribue à rendre l'idée de participation citoyenne plus familière auprès du public. L'idée de participation façonne en quelque sorte un nouveau « sens commun » sur lequel il est possible de s'appuyer. Il s'agit donc de miser sur cette opportunité pour donner à cet idéal diffus une pleine cohérence et une portée politique qui pourrait pleinement réaliser ses potentialités.

C'était là en quelque sorte le rôle philosophique de cette thèse, laquelle consistait à opérer une critique des formes faibles, triviales et déformées de la participation (le sens commun du discours participatif), puis à jeter les bases conceptuelles, normatives et institutionnelles d'une démocratie participative et délibérative digne de ce nom, afin de redonner à l'idéal démocratique une portée émancipatrice. Comme le note Gramsci, « la philosophie est la critique et le dépassement de la religion et du sens commun, et en ce sens elle coïncide avec le « bon sens », qui forme opposition avec le sens commun »⁷⁹⁶.

Ce « bon sens démocratique » doit résulter d'une activité critique et normative, mais également d'un élargissement de la réflexion philosophique au-delà de la sphère universitaire qui a tendance à enfermer les savoirs spécialisés dans des grimoires inaccessibles au commun des mortels. Nous touchons ici à la fonction sociale et pratique de la philosophie, au rôle qu'elle doit jouer dans la société pour la transformer. Pour nous, la philosophie doit servir à éclairer la compréhension de l'époque, à analyser ses principaux travers, et surtout à élaborer des pistes d'action pour essayer de les surmonter. Telle est la tâche spécifique de la philosophie politique appliquée, ou de la philosophie sociale au sens large du terme. Comme le souligne le philosophe Hartmut Rosa :

⁷⁹⁵ Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

⁷⁹⁶ Antonio Gramsci, *Cahiers de prison*. Cahier 11, §12, Note IV, cité dans Antonio Gramsci, *Guerre de mouvement et guerre de position*, La Fabrique, Paris, 2011, p. 103.

[Cette thèse] se fonde sur la conviction que les sciences sociales doivent poser des questions qui « résonnent » avec la vie des gens, qui électrisent les étudiants et déclenchent alors, à leur tour, des recherches empiriques. En outre, je crois qu'aujourd'hui, beaucoup trop souvent, les sociologues, les philosophes et les théoriciens politiques sont plongés dans des débats et des projets de recherche qui n'allument aucune flamme, même en eux. Nous nous contentons, en guise de paradigme, au sens de Thomas Kuhn, de résoudre des énigmes, le résultat étant que la sociologie et la philosophie sociale n'ont pas grand chose à offrir au grand public.⁷⁹⁷

Après être arrivé au terme de cette démonstration sur les vertus et les possibilités de la démocratie participative, il s'agit maintenant de mettre en œuvre les propositions pratiques issues de cette réflexion par le biais de l'action politique, afin de tester leur vérité potentielle dans le monde réel. Nul ne sait si les conseils de quartier décisionnels se traduiront par un échec ou un succès de participation citoyenne, car seule l'expérience historique pourra valider cette hypothèse. Le véritable travail doit alors commencer, car pour nous, tout comme pour Gramsci, l'activité philosophique ne doit pas être seulement conçue comme « un travail individuel d'élaboration de concepts systématiquement cohérents, mais aussi et surtout comme une lutte culturelle pour transformer la « mentalité » populaire et répandre les innovations philosophiques qui s'avéreront historiquement vraies »⁷⁹⁸. Cela ne peut passer que par l'élaboration d'une nouvelle culture démocratique, d'une réforme intellectuelle et morale du sens commun, afin de fournir les bases d'une action collective visant à incarner l'idéal participatif à large échelle.

Créer une nouvelle culture ne signifie pas seulement faire individuellement des découvertes « originales », cela signifie aussi et surtout diffuser critiqueusement des vérités déjà découvertes, les « socialiser » pour ainsi dire et faire par conséquent qu'elles deviennent des bases d'actions vitales, éléments de coordination et d'ordre intellectuel et moral. Qu'une masse d'hommes soit amenée à penser d'une manière cohérente et unitaire la réalité présente, est un fait « philosophique » bien plus important et original que la découverte faite par un « génie » philosophique d'une nouvelle vérité qui reste le patrimoine de petits groupes intellectuels.⁷⁹⁹

⁷⁹⁷ Hartmut Rosa, *Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive*, La Découverte, Paris, 2014, p. 7.

⁷⁹⁸ Antonio Gramsci, *Cahiers de prison*. Cahier 10 (II), §44, *op. cit.*, p. 77-78.

⁷⁹⁹ Antonio Gramsci, *Cahiers de prison*. Cahier 11, §12, Note IV, *op. cit.*, p. 102.

Bibliographie

ABSENSOUR Miguel, *L'Utopie de Thomas More à Walter Benjamin*, Sens & Tonka, Paris, 2000.

AGOSTINO M., GUILLAUME S., DROUIN J. CL, HERPIN J., *Textes d'histoire contemporaine, Vol. 1. Le XIX^e siècle*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 1995.

ALPEROVITZ Gar, WILLIAMSON Thad, IMBROSCIO David, *Making Place for Community. Local Democracy in a Global Era*, Routledge, New York, 2003.

ALPEROVITZ Gar, *America Beyond Capitalism: Reclaiming our Wealth, Our Liberty, and Our Democracy*, Wiley, Hoboken, 2005.

ALPEROVITZ Gar, *What then must we do ? Straight Talk about the Next American Revolution*, Chelsea Green Publishing, White River Junction, 2013.

ALVAREZ R. Michael, GOODRICH Melanie, HALL Thad E., KIEWIET Roderick D., SLED Sarah M., « The Complexity of the California Recall Election », *Political Science and Politics*, no. 1, 2004, p. 23-26.

ANCTIL Dave, ROBICHAUD David, TURMEL Patrick, (dir.), *Penser les institutions. Une introduction aux défis contemporains de la philosophie politique*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2012.

ABIZADEH Arash, « Democratic Theory and Border Coercion. No Right to Unilaterally Control Your Own Borders », *Political Theory*, Vol. 36, No. 1, 2008, p. 37-65.

ARENDT Hannah, *L'Humaine Condition*, Gallimard, Paris, 2012.

ARISTOTE, *Œuvres complètes*, Flammarion, Paris, 2014.

ARNSTEIN Sherry, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4, p. 216-224.

ARRHENIUS Gustaf, « The Boundary Problem in Democratic Theory », dans Folke Tersman (dir.) *Democracy Unbound: Basic Explorations I*, Filosofiska institutionen, Stockholm, 2005, p. 14-29.

ARROW Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven, 1951.

ASCHER François, *Metapolis ou L'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995.

ASCHER François, « La fin des quartiers ? », dans Nicole Haumont (dir.), *L'Urbain dans tous ses états. Faire, vivre, dire la ville*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 183-201.

ASSOCIATION POUR UNE SOLIDARITE SYNDICALE ETUDIANTE, *Le petit livre mauve*, Congrès du 18-23 mai 2013.

ATKINSON Anthony B., « The Case for a Participation Income », *The Political Quarterly*, vol. 67, no. 1, 1996, p. 67-70.

ATKINSON Anthony B., *Poverty in Europe*, Blackwell, Oxford, 1998.

AUTHIER Jean-Yves, « Les citadins et leur quartier (en France) : représentations et usages », communication au colloque *Projets de quartiers durables : de l'intention à la réalisation*, Université de Lausanne, Lausanne, 2009.

AXELROD Robert, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 1984.

BABCOCK Richard, BOSSELMAN Fred, *Exclusionary Zoning: Land Use Regulation and Housing in the 1970s*, Praeger Publishers, New York, 1973.

BACHE Ian, FLINDERS Matthew (dir.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, « Affiliations et désaffiliations en banlieue : réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, no. 42, 2001, p. 217-249.

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2005.

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », dans Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2005, p. 9-46.

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, « La démocratie participative, modèles et enjeux », dans Marie-Hélène Bacqué et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, op. cit.*, p.293-307.

BACQUE Marie-Hélène, AUTHIER Jean-Yves, GUERIN-PACE France (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, 2007.

BACQUE Marie-Hélène, FOL Sylvie, « Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse », dans BACQUE Marie-Hélène, AUTHIER Jean-Yves, GUERIN-PACE France (dir.), *Le quartier, Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, 2007, p. 181-193.

BACQUE Marie-Hélène, LEVY Jean-Pierre, « Ségrégation », dans Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal (dir.), *Traité sur la ville*, Presses universitaires de France, Paris, 2009, p. 303-352.

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Adels et Yves Michel, Paris, 2010.

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie*, La Découverte, Paris, 2011.

BACQUE Marie-Hélène, BIEWENER Carole, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte, Paris, 2013.

BACQUE Marie-Hélène, MECHMACHE Mohammed, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Ça ne se fera pas sans nous !, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au Ministre de la ville, juillet 2013.

BAEK Young Min, WOJCIESZAK Magdalena, CARPINI Michael X. Delli, « Online versus face-to-face deliberation: Who? Why? What? With what effects? », *New Media & Society*, vol. 14, no. 3, 2011, p. 363–383.

- BAIOCCHI Gianpaolo, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », dans Archon Fung, Erik Olin Wright (dir.), *Deepening Democracy*, Verso, New York, p. 45-76.
- BARBER Benjamin R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Oakland, 1984.
- BASTIEN Bernard, « De l'entre soi à l'enfermement », *Informations sociales*, no. 45, 1995, p. 108-113.
- BAUBÖCK Rainer, « The Rights of Others and the Boundaries of Democracy », *European Journal of Political Theory*, vol. 6, no. 4, 2007, p. 398-405.
- BAY Christian, *Strategies for Political Emancipation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1981.
- BEITONE Alain, *Dictionnaire des sciences économiques*, 2e édition, Armand Colin, Paris, 2007.
- BELANGER-LEMAY Fannie, *Les enjeux éthiques du transport urbain*, Mémoire, Université Laval, Québec, 2013.
- BENHABIB Seyla, *Critique, Norm and Utopia : A Study of the Foundations of Critical Theory*, Columbia University Press, New York, 1986.
- BENHABIB Seyla (dir.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton, 1996.
- BENKLER Yochai, *The Wealth of the Networks : How Social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale University Press, New Haven, 2006.
- BENKLER Yochai, *The Penguin and the Leviathan. How Cooperation Triumphs Over Self-Interest*, Crown Business, New York, 2011.
- BERKES Fikret, *Sacred ecology: traditional ecological knowledge and resource management*, Taylor & Francis, Philadelphia, 1999.
- BERNARD Michel, CHARTRAND Michel, *Manifeste pour un revenu de citoyenneté*, Éditions du Renouveau québécois, Montréal, 1999.
- BERNIER Maurice, BOUCHARD Roméo (dir.), *Libérer les QuébecS. Décentralisation et démocratie*, Écosociété, Montréal, 2007.
- BERRY Jeffrey M., PORTNEY Kent E., THOMSON Ken, *The Rebirth of Urban Democracy*, The Brookings Institution, Washington, 1993.
- BESSON Samantha, MARTI José Luis (dir.), *Deliberative Democracy and Its Discontents*, Ashgate, Burlington, 2006.
- BHERER Laurence, *Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un instrument pour contrer l'apolitisme municipal ?*, *Politique et Sociétés*, vol.25, no.1, 2006, p. 31-56.
- BHERER Laurence, SENEAL Gilles (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2009.

- BHERER Laurence, SENEAL Gilles, « La métropole. La ville continue ou le territoire sans légitimité ? », dans BHERER Laurence, SENEAL Gilles (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2009.
- BHERER Laurence, « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, p. 157-171.
- BIEHL Janet, *Le municipalisme libertaire. La politique de l'écologie sociale*, Écosociété, Montréal, 2013.
- BLANCHARD Martin, NADEAU Christian, *Cul-de-sac. L'impasse de la voiture en milieu urbain*, HélioTropé, Montréal, 2007.
- BLICHNER Lars, SANGOLT Linda, « The concept of subsidiarity and the debate on European cooperation », *Governance*, vol. 7, 1994, p. 284-306.
- BLONDIAUX Loïc (dir.), *La démocratie locale. Participation, représentation et espace public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1999.
- BLONDIAUX Loïc, LEVEQUE Sandrine, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le xx^e arrondissement de Paris », dans NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris, 1999, p. 17-83.
- BLONDIAUX Loïc, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », dans BLONDIAUX Loïc (dir.), *La démocratie locale. Participation, représentation et espace public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1999.
- BLONDIAUX Loïc, « La Démocratie par le bas : prise de parole dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, no. 26-27, 2000.
- BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, no. 57, 2002, p. 17-35.
- BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Paris, 2008.
- BOCHSLER Daniel, « Can Internet voting increase political participation? », *Centre for the Study of Imperfection in Democracies*, Working Paper, 2010.
- BOHMAN James, « Emancipation and Rhetoric : The Perlocutions and Illocutions of the Social Critic », *Philosophy and Rhetoric*, vol. 21, no. 3, 1988, p. 185-204.
- BOHMAN James, REHG William (dir.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge, 1997, p. 321-348.
- BOOKCHIN Murray, *Une société à refaire : vers une écologie de la liberté*, Écosociété, Montréal, 2010.
- BORJA Jordi, CASTELLS Manuel, *Local and Global : The Management of Cities in the Information Age*, Earthscan Publications, New York, 1997.
- BOURDIN Alain, *La question locale*, PUF, Paris, 2000.

- BRACONNIER Cécile, DORMAGEN Jean-Yves, *La Démocratie de l'abstention*, Gallimard, Paris, 2007.
- BRASSARD Dominic, « De l'ouest à l'est de Montréal, l'espérance de vie raccourcit de 9 ans », *La Presse*, 16 février 2016.
- BRENNER Neil, MARCUSE Peter, MAYER Margit (dir.), *Cities for People, not for Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City*, Routledge, New York, 2012.
- BRENNER Neil, « Decoding the newest « Metropolitan regionalism » in the USA : A critical overview », *Cities*, vol. 19, no. 1, 2002, p. 3-21.
- BREVIGLIERI M., « L'horizon de *ne plus habiter* et l'absence de maintien de soi en public », dans CÉFAÏ D., JOSEPH I. (dir.), *L'héritage du pragmatisme*, L'Aube, La Tour-d'Aigues, 2002, p. 319-336.
- BRIQUET Jean-Louis, GARRAUD Philippe, (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2002.
- BROUILLET Eugénie, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », *Revue Québécoise de Droit constitutionnel*, vol. 3, 2010, p. 1-22.
- BRYAN Frank M., *Real Democracy. The New England Town Meeting and How It Works*, University of Chicago Press, Chicago, 2004.
- BUCHANAN James M., TULLOCK Gordon, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.
- BULLARD Robert, *Dumping in Dixie : Race, Class, and Environmental Quality*, Westview Press, Boulder, 2000.
- BURGESS Ernest W., « La croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche », dans GRAFMEYER Yves, ISAAC Joseph (dir.), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, Paris, 2005.
- CAMPBELL Scott, FAINSTEIN Susan (dir.), *Readings in Planning Theory*, Blackwell, Oxford, 1996.
- CAPLAN Bryan, *The Myth of the Rational Voter : Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press, Princeton, 2007.
- CARR Nicholas G., *The Shallows: What the Internet Is Doing to Our Brains*, W.W. Norton & Company, New York, 2010.
- CASTELLS Manuel, *The City and the Grassroots. A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, University of California Press, 1984.
- CASTELLS Manuel, *L'ère de l'information. Tome I. La société en réseaux*, Fayard, Paris, 1998.
- CÉFAÏ Daniel, TROM Danny (dir.), *Les Formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Éditions de l'EHESS, Paris, 2001.
- CHAMBERS Simone, « Deliberative Democratic Theory », *Annual Review of Political Science*, vol. 6, 2003, p. 307-326.

- CHAMBERS Simone, « Behind Closed Doors : Publicity, Secrecy and the Quality of Deliberation », *Journal of Political Philosophy*, vol. 12, p. 389-410.
- CHAPMAN John W., SHAPIRO Ian (dir.), *Democratic Community. Nomos XXXV*, New York University Press, New York, 1995.
- CHATTOPADHYAY Soumyadip, « Decentralised provision of public services in developing countries: A review of theoretical discourses and empirical evidence », *Social Change*, vol. 43, no. 3, p.421-441.
- CHOAY Françoise, Pierre Merlin, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 1988.
- COHEN Joshua, FUNG Archon, « Le projet de la démocratie radicale », *Raisons politiques*, no. 42, 2011, p. 115-130.
- COLLIN Jean-Pierre, ROBERTSON Mélanie (dir.), *Gouverner les métropoles. Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2007.
- COURNOYER-GENDRON Maude, *Fiscalité municipale : l'impôt foncier et ses alternatives*, Réseau Villes Régions Monde, 15 février 2016.
- COUTRAS Jacqueline, « La mobilité quotidienne et les inégalités de sexe à travers le prisme des statistiques », *Recherches féministes*, vol. 10, n. 2, 1997, p. 77-90.
- COUTURIER Évelyne, GAUDREAU Louis, *Fiscalité municipale, peut-on faire mieux ?*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 15 janvier 2015.
- CUSTEAU Jonathan, *Le redécoupage des arrondissements sera dévoilé le 21 mars*, La Tribune, 7 mars 2016.
- DAGGER Richard, *Civic Virtues. Rights, Citizenship and Republican Liberalism*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- DAHL Robert, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven, 1961.
- DAHL Robert, « The City in the Future of Democracy », *The American Political Science Review*, vol. 61, no. 4, 1967, p. 953-970.
- DAHL Robert, *Après la révolution*, Calmann-Lévy, Paris, 1973.
- DAOUST Marc-Kevin, « Pourquoi délibérer ? Du potentiel épistémique à la justification publique », *Philosophiques*, vol. 43, no. 1, 2016, p. 23-48.
- DARDOT Pierre, LAVAL Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris, 2009.
- DAVIES Jonathan S., IMBROSCIO David L. (dir.), *Critical Urban Studies. New Directions*, State University of New York Press, Albany, 2010.
- DAVIS Kathy, « L'intersectionnalité, un mot à la mode. Ce qui fait le succès d'une théorie féministe », *Les cahiers du CEDREF*, vol. 20, 2015.
- DAVIS Mike, *City of Quartz. Los Angeles, capitale du futur*, La Découverte, Paris, 2006.

- DAY Barry, *Oscar Wilde : A Life in Quotes*, Metro Books, London, 2000.
- DECI Edward L., RYAN Richard M., *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, Plenum, New York, 1985.
- DEFILIPPIS James, *Unmaking Goliath. Community Control in the Face of Global Capital*, Routledge, New York, 2004.
- DELORS Jacques *et al.*, *Subsidiarity: the Challenge of Change*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991.
- DENEAULT Alain, *Gouvernance : Le management totalitaire*, Lux, Montréal, 2013.
- DEWEY John, *Le public et ses problèmes*, Gallimard, Paris, 2005.
- DIENEL Peter C., *Die Planungszelle : Der Bürger als Chance*, VS Verlag, Wiesbaden, 2002.
- DILHAC Marc-Antoine, *La tolérance, un risque pour la démocratie? Théorie d'un impératif politique*, Vrin, Paris, 2014.
- DOUGLASS Mike, FRIEDMANN John (dir.), *Cities for Citizens*, Wiley, New York, 1998.
- DRYZEK John S., *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- DRYZEK John S., SCHOLSBERG David (dir.), *Debating the Earth, The Environmental Politics Reader, Second Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- DRYZEK John S., *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- DUBOIS Hans F. W., FATTORE Giovanni, « Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization », *International Journal of Public Administration*, vol. 32, no. 8, 2009, p. 704-727.
- DUPUIS-DERI Francis, « Petit guide du « disempowerment » pour hommes profémnistes », *Possibles*, vol. 38, no. 1, 2014, p. 79-96.
- DWORKIN Ronald, « What is Equality? Part 2: Equality of Resources », *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 10, No. 4 1981, p. 283-345.
- EASLEY David, *Networks, Crowds and Markets : Reasoning about a Highly Connected World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- ELKIN Stephen L., *City and Regime in the American Republic*, University of Chicago Press, Chicago, 1987.
- ELSTER Jon, « L'usage stratégique de l'argumentation », *Négociations*, 2005, no. 4, p. 59-82.
- ELSTER Jon, « Le marché et le forum. Trois variétés de théorie politique », dans GIRARD Charles, LE GOFF Alice (dir.), *La démocratie délibérative*, Hermann, Paris, 2010, p. 119-165.

- ELSTER Jon, LANDEMORE Hélène, « Collective Wisdom. Old and New », dans LANDEMORE Hélène, ELSTER Jon, *Collective Wisdom. Principles and Mechanisms*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 1-20.
- ESTLUND David, *L'autorité de la démocratie : une perspective philosophique*, Hermann, Paris, 2011.
- FAINSTEIN Susan S., « Competitiveness, Cohesion, and Governance: Their Implications for Social Justice », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, no. 4, 2001, p. 884-888.
- FAINSTEIN Susan S., *The Just City*, Cornell University Press, London, 2010.
- FERLIE Ewan, LYNN Laurence E., POLLITT Christopher (dir.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- FIJALKOW Yankel, « Politiques urbaines », dans Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal (dir.), *Traité sur la ville*, Presses universitaires de France, Paris, 2009, p. 153-205.
- FINZGAR Mateja, OPLOTRNIK Zan Jan, « Comparison of fiscal decentralization systems in EU-27 according to selected criteria », *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 11, no. 3, 2013, p. 651-672.
- FISCHBACH Franck, *Manifeste pour une philosophie sociale*, La Découverte, Paris, 2009.
- FISCHER Frank, FORESTER John (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, 1993.
- FISHKIN James S., *Democracy and Deliberation*, Yale University Press, New Haven, 1991.
- FLORIDA Richard, *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York, 2004.
- F OLLESDAL Andreas, « Survey Article : Subsidiarity », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, no. 2, 1998, p. 231-259.
- FORESTER John, *The Deliberative Practitioner*, MIT Press, Cambridge, 1999.
- FORESTER John, « Participatory Planning and the Roots of Planning for Real: a Profile of Tony Gibson », *Planning Theory and Practice*, vol. 72, n o 4, 2008, p. 102-118.
- FRASER Nancy, « Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie réellement existante », *Hermès*, vol. 35, 2001, p. 125-156.
- FRASER Nancy, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, La Découverte, Paris, 2011.
- FRASER Nancy, *Le féminisme en mouvements. Des années 1960 à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris, 2012.
- FRASER Nancy, « La lutte pour l'interprétation des besoins.  bauche d'une théorie critique féministe et socialiste de la culture politique du capitalisme tardif », dans FRASER Nancy, *Le féminisme en mouvements. Des années 1960 à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris, 2012, p. 75-112.
- FRASER Nancy, « Le cadre de la justice dans un monde globalisé », dans FRASER Nancy, *Le féminisme en mouvements. Des années 1960 à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris, 2012, p. 257-280.

- FREY Bruno S., EICHENBERGER Reiner, *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.
- FREY Bruno S., *Not Just for Money : An Economic Theory of Personal Motivation*, Edward Elgar, Brookfield, 1997.
- FREY Bruno S., JEGEN Reto, « Motivation Crowding Theory », *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, no. 5, 2001, p. 589-611.
- FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, Paris, 2008.
- FRUG Gerald, « Decentering Decentralization », *University of Chicago Law Review*, vol. 60, no. 2, 1993, p. 253-338.
- FUNG Archon, « Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences », *Journal of Political Philosophy*, vol. 11, no. 3, 2003, p. 333-367.
- FUNG Archon, WRIGHT Erik Olin, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative » dans BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2005, p. 49-80.
- FUNG Archon, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, vol. 66, 2006, p. 66-75.
- FUNG Archon, GRAHAM Mary, WEIL David, *Full Disclosure : The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- FUNG Archon, « The Principle of Affected Interests and Inclusion in Democratic Governance », dans NAGEL Jack, SMITH Rogers (dir.), *Representation: Elections and Beyond*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, p. 236-268.
- FUNG Archon, WRIGHT Erik Olin (dir.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, New York, 2003.
- FUNG Archon, GILMAN Hollie Russon, SHKABATUR Jennifer, « Six Models for the Internet + Politics », *International Studies Review*, vol. 15, 2013, p. 30-47.
- FUNG Archon, « Infotopia : Unleashing the Democratic Power of Transparency », *Politics & Society*, vol. 41, no. 2, 2013, p. 183-212.
- FUNG Archon, « Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future », *Public Administration Review*, vol. 75, no. 4, 2015, p. 513-522.
- GADREY Jean, JANY-CATRICE Florence, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris, 1995.
- GARREAU Joel, *Edge Cities : Life on the New Frontier*, Doubleday and Co, New York, 1991.
- GARSTEN Bryan, *Saving Persuasion. A Defense of Rhetoric and Judgment*, Cambridge, Harvard University Press, Cambridge, 2006.
- GASTIL John, LEVINE Peter (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook : Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005.

- GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- GAUS Gerald F., *Justificatory Liberalism : An Essay on Epistemology and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- GENESTIER Philippe, « Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire lien. Cadre cognitif et catégorie d'action politique », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, no. 82, 1999, p. 142-153.
- GEORGE Stephen, « Multi-level Governance and the European Union », dans BACHE Ian, FLINDERS Matthew (dir.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- GHEL Jan, *Pour des villes à échelle humaine*, Écosociété, Montréal, 2012.
- GIRARD Charles, LE GOFF Alice, *La démocratie délibérative*, Hermann, Paris, 2010.
- GIROUX Lorne, *Aspects juridique du règlement de zonage au Québec*, Presses de l'Université Laval, 1979.
- GOODIN Robert E., NIEMEYER Simon J., « When Does Deliberation Begin ? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy », *Political Studies*, vol. 51, no. 4, 2003, p. 627-649.
- GOODIN Robert E., « Sequencing Deliberative Moments », *Acta Politica*, vol. 40, 2005, p. 182-196.
- GOODIN Robert E., « Enfranchising All Interest Interests, and Its Alternatives », *Philosophy and Public Affairs*, vol. 35, no. 1, 2007, p. 40-68.
- GORZ André, *Misères du présent, richesse du possible*, Galilée, Paris, 1997.
- GORZ André, *Métamorphoses du travail. Critique de la raison économique*, Gallimard, Paris, 2008.
- GRAFMEYER Yves, ISAAC Joseph (dir), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, Paris, 2005.
- GRAFMEYER Yves, « Le quartier des sociologues », dans BACQUE Marie-Hélène, AUTHIER Jean-Yves, GUERIN-PACE France (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, 2007.
- GRAMSCI Antonio, *Guerre de mouvement, guerre de position*, Paris, La Fabrique, 2011.
- GULICK Luther Halsey, *The metropolitan problem and American ideas: Five lectures delivered on the William W. Cook Foundation at the University of Michigan*, Knopf, New York, 1962.
- GULLY Stanley M., DEVINE Dennis J., WHITNEY David J., « A meta-analysis of cohesion and performance: Effects of level of analysis and task interdependence », *Small Group Research*, vol. 26, no. 4, 1995, p. 497-520.
- GUTMAN Amy, THOMPSON Dennis, *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.
- GUTMAN Amy, THOMPSON Dennis, *Why Deliberative Democracy ?*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

- HABERMAS Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, Paris, 1987.
- HABERMAS Jürgen, *Raison et légitimité. Problèmes de légitimité dans le capitalisme avancé*, Payot, Paris, 1988.
- HABERMAS Jürgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, 1996.
- HABERMAS Jürgen, *De l'éthique de la discussion*, Flammarion, Paris, 1999.
- HAJER Maarten, « Policy without polity? Policy analysis and the institutional void », *Policy Sciences*, vol. 36, p. 175-195.
- HALBWACHS Maurice, *Morphologie sociale*, Armand Colin, Paris, 1970.
- HAMEL Pierre, *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1990.
- HAMEL Pierre, « Services centraux, services en trop. La dérive centrifuge des arrondissements à Montréal », dans BHERER Laurence, SENEAL Gilles (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2009.
- HAMEL Pierre, JOUVE Bernard, *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2006.
- HANSEN Mogens H., *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Tallandier, Paris, 2009.
- HARVEY David, *The Urbanization of Capital*, Blackwell, Oxford, 1985.
- HARVEY David, *Social Justice and the City*, 2nd edition, University of Georgia Press, Athens, 2009.
- HARVEY David, *The Enigma of Capital, And the Crises of Capitalism*, Profile Books, London, 2010.
- HAUMONT Nicole (dir.), *L'Urbain dans tous ses états. Faire, vivre, dire la ville*, L'Harmattan, Paris, 1998.
- HAY Colin, *Why We Hate Politics*, Polity Press, Cambridge, 2007.
- HEALEY Patsy, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, 2nd edition, Plagrave Macmillan, New York, 2006.
- HELLER Patrick, ISAAC Thomas M., « Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala » dans FUNG Archon, WRIGHT Erik Olin (dir.), *Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, New York, 2003, p. 77-110.
- HENDRIKS Carolyn, « Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy », *Political Studies*, vol. 54, no. 3, 2006, p. 486-508.
- HERMET Guy, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 3e édition, Armand Colin, Paris, 1998.
- HINDMAN Matthew, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2009.

- HIRSCHMAN Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.
- HOLLOWAY John, *Changer le monde sans prendre le pouvoir. Le sens de la révolution aujourd'hui*, Lux, Montréal, 2007.
- HOME BUILDERS ASSOCIATION, *On Common Ground : Joint Principles on Inclusionary Housing Policies*, The Non-Profit Housing Association of Northern California, 2005.
- HONG Lu, PAGE Scott E., « Some Microfoundations of Collective Wisdom », dans LANDEMORE Hélène, ELSTER Jon (dir.), *Collective Wisdom. Principles and Mechanisms*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 56-71.
- HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Unravelling the Central State, but How ? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, vol. 97, 2003, p. 233-243.
- HOWARD Philip N., HUSSAIN Muzammil M., « The Upheavals in Egypt and Tunisia : The Role of Digital Media », *Journal of Democracy*, vol. 22, no. 3, 2011, p. 35-48.
- HUMAIN-LAMOURE Anne-Lise, « Le quartier comme objet en géographie », dans BACQUE Marie-Hélène, AUTHIER Jean-Yves, GUERIN-PACE France (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, 2007.
- HUME David, *Essai sur la population des nations anciennes*, Édition Daire et Molinari, Paris, 1847.
- INNES Judith E., « Planning Theory's Emerging Paradigm : Communicative Action and Interactive Practice », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 14, no. 3, p. 183-189.
- JACOBS Jane, *The Death and Life of Great American Cities. 50th Anniversary Edition*, Modern Library Edition, New York, 2011.
- JOBERT Arthur, « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11, no. 42, 1998, p. 67-92.
- JONES Victor, *The Metropolitan Government*, The University of Chicago Press, Chicago, 1942.
- JOUBE Bernard, *La gouvernance métropolitaine en question*, Elsevier, Paris, 2003.
- KAFFASH James, *London boroughs to share education services*, Public Finance, 7 juillet 2010.
- KANT Emmanuel, *Fondements de la métaphysique des mœurs I*, Flammarion, Paris, 1994.
- KARPF David, *The MoveOn Effect : The Unexpected Transformation of American Political Advocacy*, Oxford University Press, New York, 2012.
- KATZ Bruce, LANG Robert E. (dir.), *Redefining Urban and Suburban America*, Brookings Institutions, Washington DC, 2000.
- KEUCHEYAN Razmig, *La nature est un champ de bataille. Essai d'écologie politique*, La Découverte, Paris, 2014.

KIM Aehyung, « Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and implementation », Policy Research Working Paper 4503, World Bank Capacity Building, Partnership and Outreach Team. Washington DC, World Bank, p. 1-25.

KOOIMAN Jan (dir.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, Sage, London, 1993.

KYMLICKA Will, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

LACOUR Claude, PUISSANT Sylvette (dir.), *La métropolisation. Croissance, diversité et fractures*, Anthropos-Economica, Paris, 1999.

LAFONT Cristina, « Is the ideal of a deliberative democracy coherent? » dans BESSON Samantha, MARTI José Luis (dir.), *Deliberative Democracy and Its Discontents*, Ashgate, Burlington, 2006.

LAFONT Cristina, « Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy ? », *Journal of Political Philosophy*, vol. 23, no. 1, 2015, p. 40-63.

LAKATOS Imre, *The Methodology of Scientific Research Programmes : Philosophical Papers vol.1*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978.

LANDEMORE Hélène, ELSTER Jon (dir.), *Collective Wisdom. Principles and Mechanisms*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

LANDEMORE Hélène, *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton University Press, Princeton, 2013.

LANDEMORE Hélène, « Pourquoi le grand nombre est plus intelligent que le petit nombre, et pourquoi il faut en tenir compte », *Philosophiques*, vol. 40, no. 2, 2013, p. 283-299.

LANE Marcus B., « Public Participation in Planning: an intellectual history », *Australian Geographer*, vol. 36, no. 3, 2005, p. 283-299.

LEDROUT Raymond, *Sociologie urbaine*, PUF, Paris, 1977.

LEFEBVRE Henri, « Quartier et vie de quartier », *Cahiers de l'IAURP*, vol. 7, 1967, p. 9-12.

LEFEBVRE Henri, *La production de l'espace*, 4^e édition, Anthropos, Paris, 2000.

LEFEBVRE Henri, *Le droit à la ville*, 3^e édition, Economica, Paris, 2009.

LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, no. 1, 1995, p. 57-95.

LEVY Jacques, LUSSAULT Michel, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 2009.

LIJPHART Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.

LUKENSMEYER Carolyn J., BRIGHAM Steve, « Taking Democracy to Scale : Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century », *National Civic Review*, vol. 91, 2002, p. 351-366.

LUSSAULT Michel, « Urbain mondialisé », dans STEBE Jean-Marc, MARCHAL Hervé (dir.), *Traité sur la ville*, PUF, Paris, 2009, p. 399-460.

MACKIE Gerry, « Rational Ignorance and Beyond » dans Hélène Landemore, Jon Elster (dir.), *Collective Wisdom*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 290-318.

MACLURE Jocelyn, « La philosophie politique analytique et ses critiques », dans GIROUX Dalie, KARMIS Dimitrios (dir.), *Ceci n'est pas une idée politique : Réflexions sur les approches à l'étude des idées politiques*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 2012, p. 261-288.

MAGNUSSON Warren, *Local Self-Government and the Right to the City*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2015.

MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 33, 1985, p. 72-94.

MANSBRIDGE Jane, *Beyond Adversary Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1983.

MANSBRIDGE Jane, « Everyday Talk in the Deliberative System », dans MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics : Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

MANSBRIDGE Jane, « Practice-Tought-Practice » dans FUNG Archon, WRIGHT Erik Olin (dir.), *Deepening Democracy*, Verso, New York, 2003, p. 175-199.

MANSBRIDGE Jane, BOHMAN James, CHAMBERS Simone, ESTLUND David, FØLLESDAL Andreas, FUNG Archon, LAFONT Cristina, MANIN Bernard, MARTI José Luis, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, no. 1, 2010, p. 64–100.

MANSBRIDGE Jane, PARKINSON John (dir.), *Deliberative Systems*, Cambridge University Press, New York, 2012.

MANSBRIDGE Jane, BOHMAN James, CHAMBERS Simone, CHRISTIANO Thomas, FUNG Archon, PARKINSON John, THOMPSON Dennis F., WARREN Mark E., « A systematic approach to deliberative democracy », dans MANSBRIDGE Jane, PARKINSON John (dir.), *Deliberative Systems*, Cambridge University Press, New York, 2012.

MARCUSE Herbert, *L'homme unidimensionnel*, Éditions de Minuit, Paris, 1968.

MARCUSE Peter, « The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What has Changed in the Post-Fordist U.S. City », *Urban Affairs Review*, no. 33, 1997, p. 228-264.

MARX Karl, *Contribution à la critique de l'économie politique*, Les Classiques des sciences sociales, Chicoutimi, 1859.

MARX Karl, *L'idéologie allemande*, Éditions sociales, Paris, 1972.

MARX Karl, *Philosophie*, trad. Maximilien Rubel, Gallimard, Paris, 1982.

MARX Karl, *Le Capital. Livre Premier*, PUF, Paris, 1993.

MAZEAUD Alice, TALPIN Julien, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol. 1, no. 3, 2010, p. 357-374.

- MCADAM Doug, MCCARTHY John, ZALD Mayer N. (dir.), *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge University Press. Cambridge, 1996.
- MCGINNIS Michael (dir.), *Polycentricity and Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999.
- MEAD Harvey L., *L'indice de progrès véritable du Québec*, Éditions MultiMondes, Québec, 2011.
- MELKEVIK Bjarne, *Horizons de la philosophie du droit*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1998.
- MILL John Stuart, *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*, Longmans Green and Co., London, 1909.
- MILLER David, « Democracy's Domain », *Philosophy and Public Affairs*, vol. 37, no. 3, 2009, p. 201-228.
- MILLS Charles Wright, « Situated Actions and Vocabularies of Motive », *American Sociological Review*, vol. 5, no. 6, p. 904-913.
- Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2013.
- MOLOTCH Harvey, « The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol. 82, no. 82, 1976, p. 309-330.
- MOREAU Sophie, GARDIN Jean, « Manifestement... », *Justice spatiale*, no. 2, 2010.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *La gouvernance*, Presses universitaires de France, Paris, 2003.
- MOSSBERGER Karen, CLARKE Susan E., JOHN Peter, *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- MOUFFE Chantal, *Le politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, La Découverte, Paris, 1994.
- MUMFORD Lewis, *La cité à travers l'histoire*, Marseille, Agone, 2011.
- NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, *Addressing Community Concerns : How Environmental Justice relates to Land Use Planning and Zoning*, For the U.S. Environmental Protection Agency, 2003.
- NEUNREITHER Karlheinz, « Subsidiarity as a guiding principle for European Community activities », *Government and Opposition*, vol. 28, 1993, p. 206-220.
- NEVEU Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- NEZ Héloïse, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *Sociologie*, no. 4, vol. 2, 2011.
- NOZICK Robert, *Anarchy State and Utopia*, Basic Books, New York, 1974.

- OFFE Claus, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- OFFE Claus, PREUB Ulrich, « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage « efficace » des ressources morales ? », dans OFFE Claus, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- OFFE Claus, « Governance : An « Empty Signifier » ? », *Constellations*, vol. 16, no. 4, 2009, p. 550-562.
- O'NEILL Onora, *Toward Justice and Virtue. A Constructive Account of Practical Reasoning*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- OSTROM Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- OSTROM Vincent, OSTROM Elinor, « Public Goods and Public Choices », dans MCGINNIS Michael (dir.), *Polycentricity and Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999, p. 75-103.
- QUEDRAOGO H.M.G., « Decentralisation and local governance: Experiences from francophone West Africa », *Public Administration and Development*, vol. 23, 2003, p. 97-103.
- OWEN Harrison, *Open Space Technology : A User's Guide*, Berrett-Koehler, San Francisco, 2008.
- PAGE Scott E., *The Difference : How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*, Princeton University Press, Princeton, 2007.
- PARKINSON John, *Deliberating in the Real World : Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- PASCAL Blaise, *Pensées. Tome I*, Gallimard, Paris, 1977.
- PATEMAN Carole, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- PATEMAN Carole, « Participatory Democracy Revisited », *ASPA Presidential Address*, vol. 10, no. 1, 2012, p. 7-19.
- PAUVERT Bertrand, *Droit constitutionnel : théorie générale, V^e République*, Studyrama, Paris, 2004.
- PEIXOTO Tiago, « E-Participatory Budgeting : E-Democracy from Theory to Success ? », *E-Democracy Center*, Universität Zürich, 2008.
- PEREC Georges, *Espèces d'espaces*, Galilée, Paris, 1974.
- PETERS B. Guy, PIERRE Jon, « Developments in Intergovernmental Relationships : Towards Multi-level Governance », *Policy and Politics*, vol. 29, no. 2, 2001, p. 131-135.
- PETERS B. Guy, PIERRE Jon, « Urban Governance », dans MOSSBERGER Karen, CLARKE Susan E., JOHN Peter, *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p.71-86.

- PITKIN Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.
- PLATON, *Œuvres complètes*, Flammarion, Paris, 2008.
- POLANYI Karl, *La Grande Transformation*, Gallimard, Paris, 1983.
- POLLITT Christopher, « Decentralization: A central concept in contemporary public management » dans FERLIE Ewan, LYNN Laurence E., POLLITT Christopher (dir.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 371–397.
- RAWLS John, *Théorie de la justice*, Éditions Points, Paris, 2009.
- RHEINGOLD Howard, *Foules intelligentes: la nouvelle révolution sociale*, Éditions M21, Paris, 2005.
- ROBERTSON Mélanie, COLLIN Jean-Pierre, « Métropolisation et réforme des institutions métropolitaines », dans COLLIN Jean-Pierre, ROBERTSON Mélanie (dir.), *Gouverner les métropoles. Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2007.
- ROBICHAUD David, TURMEL Patrick, « Quelle juste part ? Normativité, remplaçabilité et portée », *Philosophiques*, vol. 41, no. 1, 2014, p. 177-193.
- ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, Flammarion, Paris, 2001.
- ROSA Hartmut, *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte, Paris, 2012.
- ROSA Hartmut, *Accélération et aliénation. Vers une théorie critique de la modernité tardive*, La Découverte, Paris, 2014.
- ROSA Hartmut, DÖRRE Klaus, LESSENICH Stephan, « Appropriation, Activation and Acceleration : The Escalatory Logics of Capitalist Modernity and the Crises of Dynamic Stabilization », *Theory, Culture & Society*, 0(0), 2016, p. 1-21.
- ROSANVALLON Pierre, *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris, 2006.
- ROSANVALLON Pierre, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Le Seuil, Paris, 2008.
- ROSANVALLON Pierre, *Le bon gouvernement*, Seuil, Paris, 2015.
- RYAN Roberta, WOODS Ronald, « Decentralisation and subsidiarity: Concepts and frameworks for emerging economies », *Forum of Federations. Occasional Paper Series*, no. 15, 2015, p. 1-45.
- SALET William, THORNLEY Andy, KREUKELS Anton, *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City Regions*, Spon Press, London, 2003.
- SANDEL Michael, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
- SANDERS Lynn, « Against deliberation », *Political Theory*, vol. 25, no. 3, 1997, p. 247-277.

- SASSEN Saskia, « Les villes dans une économie mondiale : le cas de New York », dans *Paris-New York, Villes en parallèle*, no. 20-21, 1994, p. 55-77.
- SAVITCH Hank V., VOGEL Ronald K., « Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville », *State & Local Government Review*, vol. 32, no. 3, 2000, p. 198-212.
- SAWARD Michael, « Enacting Democracy », *Political Studies*, vol. 51, 2003, p. 161-179.
- SCANTON Andrew, *The Limits of Boundaries. Why City-Regions Cannot be Self-Governing*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2008.
- SCHARPF Fritz, *Games Real Actors Play : Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997.
- SCHILLING Theodor, « Subsidiarity as a rule and a principle, or: taking subsidiarity seriously », *Jean Monnet Chair*, Working Paper 10, Harvard University, 1995, p.66.
- SCHLOSBERG Dadid, *Defining Environmental Justice. Theories, Movements and Nature*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- SCHNEIDER Aaron, « Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and social spending », *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 44, no. 3, 2006, p. 344-369.
- SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris, 1963.
- SEN Amartya, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Paris, 2000.
- SEVIGNY Marcel, *Trente ans de politique municipale. Plaidoyer pour une citoyenneté active*, Écosociété, Montréal, 2001.
- SHIRKY Clay, *Here Comes Everybody : The Power of Organizing Without Organizations*, The Penguin Press, London, 2008.
- SKOCPOL Theda, FIORINA Morris P., *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1999.
- SIMMEL Georg, « Métropoles et mentalités », dans Isaac Joseph, Yves Grafmeyer (dir.), *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Flammarion, Paris, 2009.
- SINTOMER Yves, GRET Marion, *The Porto Alegre Experiment : Learning Lessons for Better Democracy*, Zed Books, London, 2005.
- SINTOMER Yves, HERZBERG Carsten, RÖKE Anja, « Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, no. 1, 2008, p.164-178.
- SINTOMER Yves, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte, Paris, 2011.
- SINTOMER Yves, « Démocratie participative, démocratie délibérative: l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », dans BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie*, La Découverte, Paris, 2011.
- SIRFY Micah L., *Wikileaks and the Age of Transparency*, Counter Point, Berkeley, 2011.

SMITH Graham, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

SOUSA SANTOS Bonaventura de (dir.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, Verso, London, 2007.

SPICER Zachary, « The Dynamics of Municipal Cooperation in Canadian Metropolitan Areas », Presentation at the 44th Conference of the Urban Affairs Association, Draft, 2014, p. 1-22.

STEBE Jean-Marc, MARCHAL Hervé (dir.), *Traité sur la ville*, PUF, Paris, 2009.

STEBE Jean-Marc, MARCHAL Hervé, *Sociologie urbaine*, Armand Colin, Paris, 2010.

STEVENSON Nick (dir.), *Cultural Citizenship*, Sage, London, 1998.

STUDENSKI Paul, *The Government of Metropolitan Areas in the United States*, Arno Press, New York, 1977.

SUNSTEIN Cass R., *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford University Press, New York, 1996.

SUNSTEIN Cass R., « The Law of Group Polarization », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, no. 2, 2002, p. 175-195.

SUNSTEIN Cass R., *Infotopia : How many minds produce knowledge*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

SUNSTEIN Cass R., « Deliberating Groups versus Prediction Markets (or Hayek's Challenge to Habermas) », *Episteme : Journal of Social Epistemology*, vol. 3, 2007, p. 192-213.

SUNSTEIN Cass R., *Republic.Com 2.0*, Princeton University Press, Princeton, 2009.

SUROWIECKI James, *La sagesse des foules*, Éditions Jean-Claude Lattès, Paris, 2008.

TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », dans Thomas Fromentin, Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique, Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, Paris, 2008.

TARROW Sidney G., *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, 3rd edition, Cambridge University Press, New York, 2011.

TAYLOR Dorceta E., « The Rise of the Environmental Justice Paradigm : Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses », *American Behavioral Scientist*, vol. 43, no. 4, 2000, p. 508-580.

TAYLOR Dorceta E., *The Environment and the People in American Cities, 1600s-1900s. Disorder, Inequality and Social Change*, Duke University Press, Durham, 2009.

THOMPSON Dennis F., « Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, 497-520.

TIEBOUT Charles M., « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 44, 1956, p. 416-424.

- TILLY Charles, TARROW Sidney G., *Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution*, Les Presses Sciences Po, Paris, 2008.
- TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique. Tome I et II*, Gallimard, Paris, 1986.
- TORFING Jacob, PETERS B. Guy, SÖRENSEN Eva, *Interactive Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- TOURAINÉ Alain, *Le retour de l'acteur*, Fayard, Paris, 1984.
- TREIB Oliver, BAHR Holger, FALKNER Gerda, « Modes of governance: Towards a conceptual clarification », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no. 1, 2007, p. 1-20.
- TREMBLAY PEPIN Simon, *Contribution à une économie politique de l'émancipation*, Université York, 2015.
- TRENT Peter, *La folie des grandeurs, Fusions et défusions sur l'île de Montréal*, Septentrion, Québec, 2012.
- TURMEL Patrick, « The City as Public Space », dans KINGWELL Mark, TURMEL Patrick (dir.), *Rites of Way. The Politics and Poetics of Public Space*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 2009, p. 151-163.
- TURMEL Patrick, « La ville comme objet de la justice », dans ANCTIL Dave, ROBICHAUD David, TURMEL Patrick, (dir.), *Penser les institutions. Une introduction aux défis contemporains de la philosophie politique*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2012, p. 133-162.
- URBINATI Nadia, *Democracy Disfigured*, Harvard University Press, Harvard, 2014.
- VANDERBORGH T Yannick, VAN PARIJS Philippe, *L'Allocation universelle*, La Découverte, Paris, 2005.
- VAN DIJK Jan, HACKER Ken, « The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon », *The Information Society*, vol. 19, 2003, p. 315-326.
- VAN DIJK Jan, *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*, Sage, Thousand Oaks, 2005.
- VAN DIJK Jan, *Digital Skills. Unlocking the Information Society*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.
- VAN PARIJS Philippe, *Real Freedom for All*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- VANT André, *Imagerie et urbanisation*, Université de Saint-Étienne, Saint-Étienne, 1981.
- VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires : L'économie d'archipel*, PUF, Paris, 2000.
- WALDRON Jeremy, « The wisdom of the multitude. Some reflections on book 3, chapter 11 of Aristotle Politics », *Political Theory*, vol. 23, no. 4, 1995, p. 563-584.
- WALL Steven P., « Public Justification and the Transparency Argument », *The Philosophical Quarterly*, vol. 46, 1996, p. 501-507.

- WHELAN Frederick G., « Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem » in Roland Pennock, John Chapman (ed.), *Nomos XXV: Liberal Democracy*, 1983, p.13-47.
- WHITE Stacey, *Government decentralization in the 21st century: A literature review*, Centre for Strategic and International Studies, Washington DC, 2011.
- WHITEHEAD Alfred North, *Procès et réalité. Essai de cosmologie*, Gallimard, Paris, 1995.
- WILSON Sacoby, HUTSON Malo, MUJAHID Mahasin, « How Planning and Zoning Contribute to Inequitable Development, Neighborhood Health, and Environmental Injustice », *Environmental Justice*, vol. 1, no. 4, 2008, p. 211-216.
- WIRTH Louis, « Le phénomène urbain comme mode de vie », dans JOSEPH Isaac, GRAFMEYER Yves (dir.), *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Flammarion, Paris, 2009.
- WOOD Robert C., *1400 Governments*, Anchor Books, Garden City, 1964.
- WRIGHT Erik Olin, *Envisioning Real Utopias*, Verso, London, 2010.
- YEATMAN Anna, « Feminism and Citizenship », dans Nick Stevenson (dir.), *Cultural Citizenship*, Sage, London, 1998.
- YOUNG Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- YOUNG Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- YOUNG Iris Marion, « Communication et altérité. Au-delà de la démocratie délibérative », dans GIRARD Charles, LE GOFF Alice, *La démocratie délibérative*, Hermann, Paris, 2010, p. 297-326.
- ZIMMERMAN John F., *The New England Town Meeting. Democracy in Action*, Praeger, Westport, 1999.